



TESIS

**PEMANFAATAN TANAH ULAYAT NAGARI
DALAM SISTEM KEMBALI
KE PEMERINTAHAN NAGARI
*(Studi Kecamatan Matur Kabupaten Agam
Provinsi Sumatera Barat)***

**Program Studi
Magister Kenotariatan**

Oleh :

**EVO FAUZAN, SH
B4B 001119**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

**PEMANFAATAN TANAH ULAYAT NAGARI
DALAM SISTEM KEMBALI
KE PEMERINTAHAN NAGARI**
*(Studi Kecamatan Matur Kabupaten Agam
Provinsi Sumatera Barat)*

TESIS

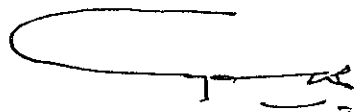
Oleh :

EVO FAUZAN, SH
B4B 001119

Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada tanggal 17 Juni 2004
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat untuk Diterima

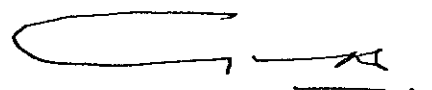
Menyetujui
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama



Prof. IGN. Sugangga, SH
NIP. 130 359 063

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Prof. IGN. Sugangga, SH
NIP. 130 359 063

HALAMAN PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Juni 2004

Evo Fauzan, SH

Carilah ketidakadilan setinggi-tingginya ...

agar mendapatkan keadilan sesungguhnya (F. Evo)

Sembah sujudku ...

Dengan mengharapkan ridho-Mu ya Allah ...

Kupersembahkan tesis ini kepada Ayahanda A.H. Syofyhan (Alm) dan Ibunda Tercinta Dra. Chafifah Salam dan kupersembahkan juga untuk kakak-kakakku Eka Budhi Neta, BA, Hendy Yulfian, SH, MSi, Dra. Reno Pujiani, Deni Furqoni, SPT, Hartoni, serta adik-adikku tersayang Ade Imansyah, Amd. dan Nilamsari, SE.

Doamu ...

Ketabahan, pengorbanan serta tetesan keringat diiringi dengan kasih sayangmu membawaku menuai harapan meraih cita-cita yang kudambakan.

Amin ...

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan penulis untuk meraih gelar kesarjanaan Megister Kenotariatan, tidak lupa penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT. Sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tesis ini hanya semata-mata karena ridonya.

Penulisan ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan derajat S2 pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang. Selama proses penulisan tesis yang berjudul : **PEMANFAATAN TANAH ULAYAT NAGARI DALAM SISTEM KEMBALI KE PEMERINTAHAN NAGARI** (*Studi Kecamatan Matur Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat*), sejak penyusunan rancangan penelitian, studi kepustakaan, pengumpulan data di lapangan serta pengolahan hasil penelitian dan pembahasan sampai akhir terselesainya penulisan tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan baik sumbangan pemikiran maupun tenaga yang kiranya sulit bagi penulis untuk menilainya. Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati dan penuh keikhlasan menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. dr. Suharyo Hadisaputra, Sp, PD (K) selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

3. Bapak Prof. I.G.N. Sugangga, SH., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, previewer proposal, penguji tesis dan sekaligus Pembimbing utama penulis dalam penulisan tesis ini.
4. Bapak R. Suharto, SH. MHum, selaku previewer dan sekaligus Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
5. Bapak Sukirno, SH, MSi. selaku previewer proposal, dosen wali dan sekaligus dosen penguji penulis pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
6. Ibu Ana Silviana, SH. MHum selaku previewer proposal sekaligus dosen penguji tesis penulis pada Program Studi Magister Kenotariatan.
7. Ibu Hj. Sri Sudaryatmi, SH selaku previewer proposal sekaligus dosen penguji tesis penulis pada Program Studi Magister Kenotariatan.
8. Para Guru Besar, Staf Pengajar dan Staf Akademik Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan.
9. Bapak Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau, H. Narullah DT. Perpatih Nan Tuo, SH, MH yang telah memberikan pikiran dan literatur bagi penulis guna menyelesaikan penulisan tesis ini.
10. Bapak Drs. Rasul Hamidi selaku Camat di Kecamatan Matur Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat yang telah memberikan petunjuk dan data-data yang diperlukan selama penulis melakukan penelitian.

11. Bapak Arjil ST. Sari Alam selaku Wali Nagari Matur Mudik di Kecamatan Matur yang ikut memberikan data-data yang penulis perlukan selama proses penelitian.
12. Bapak U.DT. Simarajo N.P. selaku Wali Nagari Lawang di Kecamatan Matur yang ikut memberikan data-data yang penulis perlukan selama proses penelitian.
13. Bapak Masran DT. Rangkayo Basa, selaku Ketua Kerapatan Adat Nagari Kecamatan Matur yang ikut memberikan data-data yang penulis perlukan selama proses penelitian.
14. Keluarga besar Bapak/Ibu Wakito yang telah memberikan bimbingan, dorongan serta nasehat-nasehat selama penulis berdomisili di Semarang sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
15. Bapak Ketua RT 01 RW XIII Kelurahan Tegalsari Kecamatan Candisari serta bapak-bapak, ibu-ibu warga setempat serta khususnya kepada adik-adikku remaja RT 01 RW XIII yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
16. Rekan-rekan Mahasiswa Program Studi Kenotariatan Universitas Diponegoro Angkatan 2000, 2001, 2002, 2003 yang selalu mendorong penulis untuk menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tesis ini.
17. Seseorang yang kucintai dan kusayangi Agus Setya Mardiana, Amd yang selama studi di Semarang yang telah ikut memberikan dorongan, pemikiran

dan semangat baik suka maupun duka kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.

18. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian ini sejak awal sampai akhir penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dari lubuk hati kepada Ayahanda *A.H. Syofyhan* (Alm) dan Ibunda tercinta *Dra. Chafifah Salam* yang dengan ketabahannya dan pengorbanannya telah membesarkan, mendidik sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan sempurna serta kakak-kakakku dan adik-adikku tersayang.

Tiada lain yang dapat penulis perbuat hanyalah berdoa, mudah-mudahan Tuhan akan memberikan balasan atas segala budi baik dan melimpahkan rahmat-Nya kepada kita semua. Amin...

Akhirnya penulis sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna karena keterbatasan pengetahuan, waktu, dan terbatasnya literatur. Namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu, maka penulis dapat menyelesaikannya, untuk itu penulis sangat mengharapkan dan berterima kasih apabila ada kritikan dan saran yang bersifat membangun demi menuju kesempurnaan tesis ini.

Wassalam...

Semarang, Juni 2004

Evo Fauzan, SH

ABSTRAK

PEMANFAATAN TANAH ULAYAT NAGARI DALAM SISTEM KEMBALI KE PEMERINTAHAN NAGARI (Studi Kecamatan Matur Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat)

oleh :

**Evo Fauzan, SH
NIM. B4B 001119**

Dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, angin segar ini ditindak lanjuti oleh Pemerintah Sumatera Barat serta didukung oleh masyarakat maka dikeluarkanlah Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

Dalam rangka kembali ke sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat yang kita pikirkan adalah bagaimana pemanfaatan tanah ulayat itu sehingga memberikan kontribusi positif bagi komunitas masyarakat adat itu sendiri.

Konsepsi kegunaan tanah tersebut merupakan refleksi dari kesadaran etnoekologis masyarakat tentang lingkungan, khususnya tanah. Dari konsepsi di atas terlihat bahwa apapun jenis bentuk serta posisi tanah memiliki kegunaan ekonomis bagi masyarakat. Oleh sebab itu kembali ke sistem Pemerintahan Nagari pemanfaatan tanah ulayat nagari, inventarisasi aset nagari dan mengupayakan kepemilikan legitimatif ulayat nagari (bagi nagari yang memiliki ulayat). Atau untuk diusahakan kepada pihak ketiga sebagai investor dengan difasilitasi oleh pemerintah, dan pemanfaatan tanah ulayat tersebut oleh pihak ketiga harus mempedomani ketentuan adat yang berlaku untuk dikembangkan.

Untuk menjawab permasalahan tentang kewenangan pengelolaan pemanfaatan tanah ulayat nagari dalam rangka pemberdayaan masyarakat serta hambatan Pemerintahan Nagari dalam rangka pemanfaatan tanah ulayat Nagari dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis empiris, yakni dengan pengumpulan data dan bahan-bahan hukum primer, sekunder serta studi lapangan melalui pengamatan wawancara, serta tehnik analisa datanya dilakukan secara kualitatif.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari dan Surat Keputusan Gubernur No. 26 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Harta Kekayaan Nagari, secara tegas diberikan kewenangan Pemerintahan Nagari untuk mengelola dan memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) akan tetapi Pemerintahan Nagari belum mempunyai kewenangan sepenuhnya sampai sekarang untuk melakukan pemanfaatan dan pengelolaan terhadap harta kekayaan nagari tersebut karena Pemerintahan Nagari masih menunggu adanya Peraturan Daerah Kabupaten yang berpedoman pada Peraturan Daerah Propinsi yang sampai sekarang masih terjadi perdebatan hangat terhadap Raperda tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat.

ABSTRACT

THE UTILIZATION OF ULAYAT NAGARI LAND IN THE SYSTEM OF BACK TO NAGARI GOVERNANCE

**(Study of the Sub District of Matur, the Regency of Agam, West Sumatra
Province)**

By:

Evo Fauzan, SH.

NIM. B4B.001119

By the Act Number 22, 1999, the government of West Sumatra and supported by the people followed this up by issuing the Regional Regulation of West Sumatra Province Number 9, 2000 about The Basic Stipulation of Nagari Governance.

In getting back to the system of Nagari Governance in West Sumatra, we think of how the utilization of the ulayat lands so that gives positive contribution for the custom community.

The conception of land utility is a reflection of people's ethnocological awareness about environment, especially lands. From the conception above, it can be seen that any kinds of land shape and position have economical benefit for people. Therefore, back to the system of Nagari Governance will bring the positive effect on the utilization of nagari ulayat land, inventarization of nagari assets, and striving the legitimative ownership of ulayat nagari (for nagari who own ulayat). On the other hand, strive the third party as investor by facilities of government, and utilization of the ulayat land by the third party must be based on the valid custom stipulation to develop.

To reply the problems of the management authority for utilizing the ulayat nagari lands in empowering people and restrictions of Nagari Governance in utilizing ulayat nagari lands, the writer conducted this research by applying juridical empiric approach, by collecting data and primary and secondary legal materials and field study through observation, interview, and applying the technic of data analysis qualitatively.

Since the issuing of Regional Regulation about Nagari Governance and The Decision Letter of Governor Number 26, 2003 about the Management Guidance and Utilization of Nagari Treasures, strictly gave the authority to the government of Nagari to manage and to use the treasure of Nagari (ulayat nagari). But so far, the Local Government doesn't have an absolute authority to utilize and to maange the nagari treasure because Nagari governance still waits for the Regency Regulation based on Province Regulation, which still become a controversy about The Draft of Regional Regulation (Raperda) about the utilization of Ulayat lands.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	17
1.3. Tujuan Penelitian	18
1.4. Kontribusi Penelitian	18
1.5. Sistematika Penulisan	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Tinjauan Umum Tentang Tanah Ulayat	20
2.1.1. Pengertian Tanah Ulayat	20
2.1.2. Macam-macam Tanah Ulayat di Minangkabau.....	27
2.1.3. Pembagian Tanah Ulayat	28
2.1.4. Asas-asas Tanah Ulayat	32
2.1.5. Perbuatan Hukum Atas Tanah Ulayat	34

2.2. Tinjauan Umum Tentang Kembali ke Pemerintahan Nagari	35
2.2.1. Alasan-alasan Kembali ke Pemerintahan Nagari	35
2.2.2. Kebijakan Pengembalian Pemerintahan Desa ke Pemerintahan Nagari	42
2.2.3. Dampak Kelahiran Perda No. 9 Tahun 2000 Terhadap Praktek Kembali ke Pemerintahan Nagari	48
 BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
3.1. Metode Pendekatan	53
3.2. Spesifikasi Penelitian	53
3.3. Lokasi Penelitian	54
3.4. Sumber Data	54
3.5. Populasi dan Sampel	56
3.4. Metode Analisis Data	58
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1. Hasil Penelitian	59
4.1.1. Gambaran Umum Wilayah Penelitian	59
4.1.2. Kewenangan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari	65
4.1.3. Masalah dan Hambatan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari	73
4.2. Pembahasan	76
4.2.1. Kewenangan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari	76

4.2.2. Masalah dan Hambatan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari	78
--	----

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan	82
5.2. Saran-saran	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Jumlah Penduduk Masing-masing Nagari Kecamatan Matur per Januari Tahun 2004	62

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Susunan Organisasi Pemerintahan Nagari Lawang Periode Tahun 2002 – 2007.....	63
2. Susunan Organisasi Pemerintahan Nagari Matur Mudiak Periodik Tahun 2002 – 2007	64

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia dan merupakan suatu faktor yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat Sumatera Barat yang sebagian besar penduduknya menggantungkan hidup dan penghidupannya dari tanah.

Negara Indonesia merupakan negara agraris dimana tanah sangat menentukan bagi kelangsungan hidup rakyat. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi :

“Bumi air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal tersebut di atas merupakan produk lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria berlaku pada tanggal 24 September 1960 dan merupakan hukum Agraria Nasional yang berlaku untuk seluruh Indonesia.

Pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu “*conditio sine quanon*”. Guna mencapai tujuan ini diperlukan campur tangan pemerintah sebagaimana yang ditegaskan dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu

tanah dikuasai dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan merata.

Dari segi falsafahnya tanah merupakan lambang bagi kehidupan masyarakat hukum adat. Kaum atau orang-orang yang tidak mempunyai tanah dipandang sebagai orang yang malakok (melekat-menempel) yang tidak jelas asal usulnya.

A.A Navis mengemukakan :

Tanah merupakan tempat lahir, tempat hidup dan juga tempat mati. Analoginya, sebagai tempat lahir maka setiap kerabat harus memiliki sawah atau ladang yang menjadi andalan untuk makan kerabat, sebagai tempat mati setiap kaum harus mempunyai pandam pusara agar jenazah kerabat jangan terlantar. Ketiga-tiganya merupakan harta pusaka yang melambangkan kesalahan sebagai orang Minangkabau.¹

Demikian pentingnya arti tanah, pantun berikut mungkin dapat memberi penjelasan tentang motivasi seseorang untuk memperoleh sebidang tanah.

*Apo guno kabau batali
Lapeh karimbo jadi jalang
Apo guno badan mencari
Iyo pamanggang sawah jo ladang
Nak mambela sanak kandung*

Dalam bahasa Indonesia maksudnya adalah :

*Apa guna kerbau bertali
Lepas kerimba jadi jalang
Pautkan saja di pematang
Apa guna badan mencari
Ialah pemegang sawah dan ladang
Untuk membela saudara kandung²*

¹ A.A. Navis, *Alam Takambang jadi Guru, Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Graffiti, 1984, Jakarta, hlm. 150.

² *Ibid*, hlm 151.

Yang dimaksud saudara kandung adalah saudara perempuan, yang akan melahirkan kemenakan dan keturunannya nantinya. Apabila kemenakan tersebut dilahirkan tanpa tanah kepunyaan kaumnya sama artinya kelahiran tanpa tanah tumpah darah atau tanah air, yang akan menjadi kebanggaan masyarakat hukum adat kelak. Oleh karena itu, tanah bukan saja berfungsi ekonomi, malahan lebih cenderung ke fungsi sosial.

Menurut ajaran orang Minangkabau tanah ulayat adalah sebidang tanah yang pada kawasan terdapat ulayat penghulu. Yang dimaksud di sini adalah bahwa ulayat itu termasuk segala sesuatu yang terdapat atau yang ada di atas tanah termasuk udara dan ruang angkasa, maupun segala hasil perut bumi. Tanah tersebut diwarisi secara turun temurun, dari nenek moyang yang diteruskan kepada generasi berikutnya dalam keadaan utuh, tidak terbagi-bagi dan tidak boleh dibagi.

Fatwa adat mengatakan :

*Birik-birik tabang ka samak
 Dari samak tabang ka halaman
 Hinggok di tanah bato
 Dari niniak turun ke mamak
 Dari mamak turun ka kamanakan
 Pusako baitu juo*

Dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai berikut :

Birik-birik terbang ke semak
 Dari semak terbang ke halaman
 Hingga di tanah bata
 Dari nenek turun kepada mamak
 Dari mamak turun kepada kemenakan
 Pusaka tetap begitu juga³

³ Narullah, Datuak Perpatih Nan Tuo, *Tanah Ulayat Menurut Ajaran Adat Minangkabau*, Yayasan Sako Batuah LKAAM Sumatera Barat, Padang, 1999, hlm. 8.

Maksud pantun di atas adalah bahwa sako dan pusako diturunkan dari mamak kepada kemenakan dalam keadaan utuh. Menurut ajaran adat Minangkabau pengertian tanah dan ulayat dipisahkan, pemisahan ini dilatarbelakangi dengan dianutnya asas terpisah horizontal yang dalam bahasa Belanda disebut *Horizontale Spitsing*.

Yang dimaksud dengan asas terpisah horizontal adalah terpisahnya antara tanah dan ulayat. Masyarakat adat hanya dapat menikmati hasil ulayat dan hak mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Apabila pemilik bangunan ingin menjual bangunannya tidak serta merta dengan tanah ulayat. Adat menfatwakan tanah ulayat, "airnya yang boleh diminum, buahnya yang boleh dimakan, tanahnya tetap tinggal air dan buah ialah ulayat".

Konsekuensinya dari asas ini adalah bahwa tanah ulayat di Minangkabau tidak boleh dilepaskan kepada orang lain. Adat menfatwakan, tanah ulayat "*dijual indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*", bahasa Indonesianya, dijual tidak dimakan beli, digadai tidak dimakan sandra. Maksudnya, jual beli tanah ulayat atau pusaka tinggi sulit untuk dilakukan transaksi jual belinya, karena harus melalui persyaratan-persyaratan menurut adat (kesepakatan melalui musyawarah).

Akan tetapi, pengakuan hak ulayat ini tidak boleh sedemikian jauhnya, hingga masyarakat-masyarakat hukum bersangkutan berdasarkan hak ulayat ini dapat menghalang-halangi pemberian seperti Hak Guna Usaha, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan umum.

Juga tidak boleh misalnya berdasarkan hak ulayat ini ditentang oleh masyarakat-masyarakat adat bersangkutan pembukaan-pembukaan hutan secara besar-besaran dalam rangka proyek pembangunan (transmigrasi, pertanian, dan perindustrian).

Dalam hal ini berlakunya hak ulayat harus dibatasi. Kepentingan masyarakat hukum adat itu harus tunduk kepada kepentingan yang lebih tinggi, kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan persatuan bangsa.

Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan yang lebih luas dan hak ulayatnya pun harus dapat diatur hingga sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu.

Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak seakan-akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan.⁴

Adanya dua jenis ulayat dalam suatu nagari, yaitu ulayat nagari dan ulayat kaum. Ulayat nagari berupa hutan yang jadi cagar alam dan tanah cadangan nagari, serta disebut juga dengan hutan tinggi. Ulayat kaum ialah tanah yang dapat

⁴ S. Gautama, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria, Cetakan Kesembilan, Edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm 97-98.

dimanfaatkan tetapi belum diolah penduduk, serta tanah ini disebut juga dengan hutan rendah.

Ulayat itu berada di bawah kekuasaan penghulu. Ulayat nagari berada di bawah kekuasaan Penghulu Andiko, yang juga disebut Penghulu Kampak Suku. Sedangkan ulayat kaum di bawah kekuasaan Penghulu Suku yang jadi pucuk atau tuannya. Pengertian kekuasaan disini dalam hal mengambil hasilnya atau mengambil pajak hasil hutan yang diperdagangkan.

Ada perbedaan tentang penguasaan hak ulayat antara Koto Piliang dengan adat Bodi Caniago. Pada sistem pemerintah Koto Piliang penguasa tanah ulayat itu adalah Penghulu Pucuk. Sedangkan pada sistim pemerintahan Bodi Caniago penguasa tanah ulayat adalah seluruh penghulu dalam nagari.

Anggota kaum atau suku dapat memanfaatkan tanah ulayat dan diharuskan memenuhi ketentuan adat dengan cara memberikan imbalan kepada penghulu atau pemegang hak ulayat terhadap tanah ulayat yang dimanfaatkan tadi. Imbalan dari pemakaian hak ulayat kepada penghulu atau pemegang hak ulayat, yaitu :

1. Bungo Kayu (Bunga Kayu), yaitu pajak hasil kayu yang perniagakan.
2. Bungo Aleh (Bunga Atas), yaitu pajak hasil hutan lainnya, seperti rotan, damar, yang akan diperdagangkan.
3. Bungo Ampiang (Bunga Amping), yaitu pajak hasil penggarapan sawah dan ladang.

4. Bungo Tanah (Bunga Tanah), yaitu pajak hasil tambang.⁵

Keadaan demikian selama ini dilupakan oleh si pemakai tanah ulayat. Pemerintah pun ikut menciptakan situasi yang sangat merugikan masyarakat adat dengan berbagai kebijaksanaan. Disamping itu bagi tanah tersebut yang tidak dipakai lagi, berlakulah pituah adat "*kabau pai kubangan tingga nan dibao hanyo luluak nan malakek di badan*" dalam bahasa Indonesia "*kerbau pergi kubangan tinggal yang dibawa hanya lumpur yang melekat di badan*". Artinya, apabila tanah itu tidak dipakai lagi, maupun telah habis masa pemakaiannya, tanah tersebut dikembalikan kepada yang menguasainya. Bila tanah tersebut akan dilanjutkan pemakainya, maka perjanjiannya akan diperbaharui kembali.

Selain dari tanah ulayat, salah satu ciri khas orang Minangkabau adalah *nagari*, kebanyakan orang Minangkabau memahami dan menghayati *nagari* dimana mereka dilahirkan, atau dibesarkan ataupun bermukim. Antara *nagari* ada persamaan dan perbedaan, namun semua tunduk pada motto adat Minangkabau yang disebut "*Adat Sebuah Pusako Saincek*", (adat satu pusaka satu) maksudnya bahwa masyarakat hukum adat punya satu adat yang sejenis yang berlaku selingkar *nagari*. Jadi masyarakat hukum adat punya keturunan yang sama dan adat yang sama.⁶

⁵ A. A. Navis, *Op. Cit.*, hlm. 152.

⁶ H. Jafri Dt. Bandaro Lubuak Sati, *Konsep dan Filosofi Adat Basandi Syara', Syarat'Basandi Kitabullah serta Relevansinya dalam Pembangunan Sumatera Barat*, Makalah Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah dalam Pembangunan Sumatera Barat, 2000, hlm. 7.

Kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan terkuat di Minangkabau adalah nagari. Nagari itu pada hakekatnya adalah sebuah Republik kecil, yang mempunyai perangkat norma-norma tertentu yang berlaku sebagai hukum positif dalam wilayah nagari tersebut yang disebut "*adat salingka nagari*", (*adat selingkar negeri*), maksudnya hukum adat itu berlaku seluas wilayah nagari itu saja. Dia juga mempunyai perangkat aparat kelengkapan nagari baik legislatif, eksekutif, dan termasuk pula perangkat aparat untuk kehidupan beragama (Islam).

Sedangkan kalau kita lihat pengertian hak ulayat sebagaimana tercantum pada Pasal 3 UUPA :

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Begitu pula halnya dengan pengertian hak ulayat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat, yang berbunyi :

"Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat untuk selanjutnya disebut hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupan yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan".

Selanjutnya pada angka 2 peraturan di atas membuat rumusan tentang ruang lingkup hak ulayat, yaitu : “Tanah ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu”.

Sebelum masuk ke dalam pembahasan tentang nagari, maka terlebih dahulu dilihat pemerintah nagari tempo dulu. Dt. Katumanggungan dan Dt. Parpatih nan Sabatang telah memancangkan pusat pemerintahan di nagari-nagari. Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dipimpin oleh pucuk adat. Kemampuan para pucuk adat ini tidak disangsikan lagi kualitas kemampuan kepemimpinannya.

Perangkat Pemerintahan Nagari terdiri dari Datuak Ampek Suku, Urang nan Ampek Jinih (Penghulu andiko, Manti, Malin dan Dubalang). Susunan dan sebutan seperti ini disesuaikan dengan sistim adat yang berlaku masing-masing nagari.⁷

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, keberadaan nagari secara hukum, diakui sah oleh pemerintah nasional, dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan bahwa, dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya.⁸

Seiringan dengan bergulirnya roda Reformasi, maka terjadilah perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari sistem Sentralistik kepada sistem Desentralistik. Hal ini terlihat dengan keluarnya Undang-Undang

⁷ LKAAM Sumatera Barat, *Bunga Rampai Pengetahuan Adat Minangkabau*, Yayasan Sako Batuah, Padang, 2000, hlm. 80.

⁸ *Ibid*, hlm. 82.

No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab IX Pasal 93 ayat (1) yang berbunyi :

Desa dapat dibentuk, dihapus dan atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPR.

Dalam kaitan ini, kalau memang ingin kembali ke sistim pemerintahan nagari, diharapkan agar para ninik mamak memprakarsai, mengatur masyarakat nagarinya sambil membenah diri untuk mempersiapkan kembali bernagari. Di samping itu perlu juga dilakukan inventarisasi kekayaan nagari, baik yang belum dimanfaatkan maupun yang telah dimanfaatkan.

Dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999, angin segar ini ditindak lanjuti oleh Pemerintah Sumatera Barat serta didukung oleh masyarakat maka dikeluarkanlah Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Dalam Pasal 1 ayat (7) menyatakan, bahwa nagari adalah :

Kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan tersendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya, dan memilih pimpinan pemerintahannya.

Mengingat nagari sebagai kesatuan hukum adat (*indigen ous people*), maka keberadaan tanah ulayat sebagai pengikat komunitas masyarakat adat menjadi sangat

“*urgen*”.⁹ Selain itu juga kita menyadari pada tanah ulayat tersebut terdapat pertentangan antara kepentingan individu (kelompok), masyarakat dan negara. Semua itu tidak terlepas dari fungsi ganda yang melekat pada tanah, yaitu sebagai *social asset* maupun sebagai *capital asset*.

Karena kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, yang perlu dicermati adalah bagaimana pemanfaatan tanah itu, apakah sebagai *social asset*, tanah di kalangan masyarakat hukum adat (*indigen ous people*) berfungsi sebagai sarana pengikat kesatuan sosial untuk hidup dan berkehidupan. Sedangkan sebagai *capital asset*, tanah berfungsi sebagai faktor modal dalam pembangunan.

Dalam rangka kembali ke sistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat ✓ yang kita pikirkan adalah bagaimana pemanfaatan tanah ulayat itu sehingga memberikan kontribusi positif bagi komunitas masyarakat adat itu sendiri bukan sebaliknya yang terjadi selama ini seperti :

- Konflik antara masyarakat Kota Sawahlunto dengan PT. Bukit Asam Unit Pertambangan Ombilin.
- Konflik antara masyarakat Lubuk Kilangan Dengan PT. Semen Padang.
- Konflik perbedaan pendapat tentang kepemilikan Tanah Ulayat Nagari Kurai Limo Jorong yaitu pendapat salah seorang mamak/penghulu Pucuak Bulek nan Balimo, pendapat salah seorang Pangka Tuo Nagari Mandiangin,

⁹ Saiful Bachri, *Eksistensi Hak Ulayat Setelah Berlakunya UUPA di Sumatera Barat*, Desertasi USU Medan, 1996, Tidak Dipublikasikan.

pendapat masyarakat Nagari Kurai Limo Jorong serta yaitu pendapat masyarakat yang telah mendiami tanah ulayat Nagari Padang Puhun.

- Konflik tanah ulayat antara kaum DT. Rajo Lelo Nagari Kuncir dengan masyarakat Arian Kabupaten Solok.
- Serta pengaduan Warga Jorong Lubuk Tarantang Kenagarian Sungai Lansek, ke DPRD Kabupaten Sawahlunto Sijunjung mengenai tanah ulayat mereka dibabat oleh PT. Bukit Raya Mudisa.

Selain itu pun harus dapat mengubah “image” yang berkembang selama ini konsep tanah ulayat di Sumatera Barat dianggap sebagai penghalang pembangunan.

Realitas penguasaan tanah ulayat sebagaimana tersebut di atas, tidak tertutup kemungkinan kesempatan bagi pihak lain (perorangan, badan hukum) untuk mengambil manfaat dari suatu tanah ulayat, karena falsafah hukum adat Minangkabau memiliki mekanisme pemerataan aset yang cukup akomodatif terhadap kepentingan pihak luar sebagaimana dalam falsafah anak nagarinya *“dijua indak dimakan bali, digandai indak dimakan sando”* serta *“kabau tagak kubangan tingga”*.

Konsep asli nagari sudah banyak dibahas dalam kajian ilmiah, nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat Minangkabau yang dicirikan dengan sistim kekeluargaan matrilineal yang unik. Pilar institusi adat, seperti kepemimpinan (*Leadership*) dan sistim penguasaan dan kepemilikan tanah, saling berhubungan dengan sistim kekeluargaan yang matrilineal tersebut.

Konsep nagari dan nagari sebagai realitas, memang monumental. Menurut Endry Martius :

Bahwa nagari pernah terkenal dengan sistim pemerintahan yang otonom dan kepemimpinannya yang demokratis dan berkeadilan (memberdayakan masyarakatnya). Nagari sebagai institusi (*rule expectation*) mungkin tidak cacat dan tetap menjadi impian, tapi nagari sebagai organisasi (*rule in use*), pada sisi perilaku dalam institusi, sudah berubah sama sekali seiring dengan perubahan lingkungannya.¹⁰

Contoh kegagalan nagari dalam mempertahankan prinsip-prinsip keadilan dan pemberdayaan masyarakat paling mudah ditandai dari kegagalan nagari dalam menjaga keidealan konsep penguasaan tanah komunal, tanah ulayat dan pusaka tinggi.

Kejadian ini tidak terlepas dari praktek-praktek pengalihan penguasaan lahan yang sebelumnya tidak diperbolehkan secara adat. Kenyataan sekarang sudah semakin banyak sawah yang disertifikatkan atas nama individu-individu, diperjualbelikan dan pemanfaatannya dialihkan bukan untuk kepentingan umum. Oleh karenanya, dengan semua kecenderungan itu tidak perlu mengatakan itu sebagai akibat intervensi pihak luar yang amat kuat karena terbukti bahwa resistensi nagari untuk mengatasi kecenderungan dan keterkejutan yang menimpanya sudah semakin rendah.

Kepemimpinan tradisional (ninik mamak) secara sendiri-sendiri ataupun kelembagaan bahkan ikut memfasilitasi kejadian seperti itu, seorang (anak nagari) kehilangan tanah pertaniannya dan menjadi miskin, tidak ada mekanisme sosial; yang

¹⁰ Endry Martius, *Ketegangan Adat – Agama dan Keniscayaan Pembelajaran masyarakat Minangkabau*, Makalah Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah dalam Pembangunan Sumatera Barat, 2000, hlm. 6.

akan menyelamatkannya, bahkan kejadian itu cenderung membawa pengaruh lebih jauh pada anak kemenakannya.

Tanah ulayat di Minangkabau dimanfaatkan untuk kesejahteraan anak kemenakan yang makin bertambah di kemudian hari. Tanah ulayat tersebut terdiri dari :

1. **Tanah Ulayat Rajo** adalah tanah ulayat yang penguasaannya penghulu dan letaknya jauh dari kampung dalam bentuk hutan rimba, bukit dan gunung, padang dan belukar, sungai dan danau, serta laut dan telaga.
2. **Tanah Ulayat Nagari** adalah tanah yang letaknya lebih dekat dari kampung. Tanah tersebut dapat terbentuk padang lalang, semak belukar, atau padang rumput payau, bukit, gunung, lurah, sungai, danau, tebat atau kolam.
3. **Tanah Ulayat Suku** adalah tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh dan penguasaannya dipegang oleh penghulu suku.
4. **Tanah Ulayat Kaum** adalah tanah yang dimiliki secara bersama dalam garis keturunan matrilineal yang diwarisi turun temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi-bagi latar belakang dan penguasaannya berada dalam penghulu kaum.¹¹

¹¹ Narullah, Dt. Parpatiah Nan Tuo, *Op. cit*, hlm. 8-9.

Selanjutnya yang akan penulis bahas adalah masalah tanah ulayat nagari. Mengenai harta kekayaan, pendapatan dan penerimaan nagari dapat kita temui dalam Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, dalam Pasal 7 yang meliputi :

- a. Pasar Nagari
- b. Tanah lapang atau tempat rekreasi Nagari
- c. Balai, Masjid dan atau Surau Nagari
- d. Tanah, hutan, batang air, tebat, danau dan atau laut yang menjadi Ulayat Nagari.
- e. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum,
- f. Harta benda danm kekayaan lainnya.

Sedangkan dalam Pasal 10 pedoman dan pengelolaan ulayat Nagari sebagaimana tercantum pada Pasal 7 huruf d, diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Propinsi. Yang mana sampai saat ini peraturan yang dimaksud dalam Pasal 10 belum diatur lebih lanjut.

Mengenai pengertian ulayat nagari terdapat bermacam-macam uraian diantaranya yang dikemukakan oleh Hasan Basri Durin bahwa :

Tanah ulayat nagari adalah keseluruhan tanah dalam wilayah nagari yang bersangkutan yang merupakan warisan dari nenek moyang mereka, yang dikuasai semenjak nenek moyang mereka menetap dan menguasainya kawasan atau wilayah tersebut.¹²

¹² Hasan Basri Durin, *Tanah Ulayat dalam Problematik Pembangunan*, Makalah Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah dalam Pembangunan Sumatera Barat, 2000, hlm. 5.,

Dalam pembahasan tanah ulayat nagari ini mungkin saja akan kita temukan kenyataan-kenyataan yang terdapat dalam masyarakat, sehubungan dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Tanah Ulayat.

Konsepsi masyarakat Minangkabau semua tanah memiliki manfaat ekonomi, tidak ada sepetak tanah pun yang dipandang tidak memiliki kegunaan. Dalam pepatah Minang : “Nan lereng tanami padai, Nan tunggang tanami bambu, Nan gurun jadikan parak, Nan pendek keparumahan, Nan mungu jadikan pandam, Nan gaung katabek ikan, Nan padang tampek gumbalo, nan lacah kubangan kabau, Nan rawa ganagan itiak”.

Maksudnya dalam bahasa Indonesia (yang lereng tanami padai, yang tunggang tanami bambu, yang gurun jadi kebun, yang padat untuk perumahan, yang ketinggian jadikan perkuburan, yang berlubuk jadikan tambak ikan, yang padang tempat gembala, yang lumpur kubangan kerbau, yang berawa renangan itiak). Jadi dalam pemanfaatan tanah tersebut akan disesuaikan dengan struktur tanah tersebut.

Konsepsi kegunaan tanah tersebut merupakan refleksi dari kesadaran etnoekologis masyarakat tentang lingkungan, khususnya tanah. Dari konsepsi di atas terlihat bahwa apapun jenis bentuk serta posisi tanah memiliki kegunaan ekonomis bagi masyarakat. Oleh sebab itu kembali ke sistim Pemerintahan Nagari pemanfaatan tanah ulayat nagari, inventarisasi aset nagari dan mengupayakan kepemilikan legitimatif ulayat nagari (bagi nagari yang memiliki ulayat). Atau untuk diusahakan kepada pihak ketiga sebagai investor dengan difasilitasi oleh pemerintah, dan

pemanfaatan tanah ulayat tersebut oleh pihak ketiga harus mempedomani ketentuan adat yang berlaku untuk dikembangkan.

1.2. Permasalahan

Hukum sebagai produk kebijakan politik tidak selamanya merupakan *conditio sine quanon* bagi suatu tujuan yang hendak dicapai. Hal ini mencerminkan bahwa hukum mempunyai batas-batas kemampuan tertentu untuk mengakomodasi nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam komunitas masyarakat. Sehingga untuk menjadikan hukum sebagai *a tool of social control* dan sekaligus sebagai *a tool social engineering*,¹³ Tentulah bukan sesuatu diskursus yang utopis. Namun demikian untuk mengimplementasikannya kita harus bisa mencerminkan ciri dan karakter bangsa Indonesia yang Bhineka, sehingga unifikasi hukum bukanlah sesuatu pengertian yang *an sich*, tetapi harus bisa disesuaikan dengan kultur dan karakter dimana hukum itu diterapkan.

Berdasarkan asumsi tersebut, maka penulis mengangkat permasalahan yakni:

1. Bagaimana kewenangan pengelolaan pemerintahan nagari dalam pemanfaatan tanah ulayat nagari dalam rangka pemberdayaan masyarakat ?
2. Bagaimana masalah dan hambatan pemerintahan nagari dalam pemanfaatan tanah ulayat nagari ?

¹³ Sunaryati Hartono, *Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial Ekonomi, dalam Politik Hukum Menuju Satu Hukum Nasional*, Alumni Bandung, 1991, hlm. 96-99.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari studi ini secara pragmatis adalah : untuk mengetahui sejauhmana kewenangan Pemerintahan Nagari mengatur pemanfaatan tanah ulayat nagari dalam rangka pemberdayaan masyarakat, serta masalah dan hambatan pemerintahan nagari dalam pemanfaatan tanah ulayat nagari.

1.4. Kontribusi Penelitian

Beranjak dari tujuan penelitian sebagaimana tersebut diatas, maka diharapkan penelitian ini akan memberikan manfaat atau kontribusi sebagai berikut:

1. Dari segi *teoritis*, dapat memberikan sumbangsih pemikiran baik berupa pembendaharaan konsep, metode proposisi, ataupun pengembangan teori-teori dalam khasanah studi hukum dan masyarakat.
2. Dari segi *pragmatis*, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan (*input*) bagi Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Nagari dalam rangka pelaksanaan otonominya, terutama menyangkut perencanaan dan pelaksanaan, penguasaan dan pemanfaatan tanah ulayat nagari.

1.5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, perlu adanya suatu sistematika penulisan, sehingga dapat diketahui secara jelas kerangka dari isi tesis ini.

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini berisi tentang latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai Tinjauan umum tentang tanah ulayat yang berisi pengertian tanah ulayat, sifat hak ulayat, pembagian tanah ulayat, azas-azas tanah ulayat, dan perbuatan hukum atas tanah ulayat. Dalam bab ini juga akan diuraikan mengenai Tinjauan umum tentang kembali ke Pemerintahan Nagari yang berisikan tentang alasan-alasan kembali ke Pemerintahan Nagari, kebijaksanaan pengembalian Pemerintahan Desa ke Pemerintahan Nagari serta dampak kelahiran Perda No. 9 Tahun 2000 terhadap praktek kembali ke Pemerintahan Nagari.

Bab III Metodologi Penelitian, dalam bab ini akan diuraikan mengenai metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, sumber data, populasi dan sampel, serta metode analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini akan diuraikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang berisikan tentang gambaran umum wilayah penelitian, kewenangan Pemerintahan Nagari dalam pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari, masalah dan hambatan Pemerintahan Nagari dalam pemanfaatan Ulayat Nagari.

Bab V Penutup, dalam bab ini adalah merupakan bab terakhir dalam penulisan tesis yang berisi kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum Tentang Tanah Ulayat

2.1.1. Pengertian Hak Ulayat

Menurut hukum adat hak yang tertinggi terhadap tanah adalah hak ulayat, yang berlaku baik keluar maupun ke dalam. Keluar berarti bahwa orang-orang yang bukan warga suku/kaum atau daerah asli yang mempunyai hak ulayat tadi, tidak diperkenankan menggunakannya kecuali dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh masyarakat hukum yang bersangkutan. Sedangkan kedalam maksudnya, ialah bahwa tiap-tiap anggota kaum atau warga negara mempunyai hak untuk menggunakan hak ulayat itu menurut ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh masyarakat hukum itu, dan hak itu dibatasi oleh masyarakat hukum itu untuk kepentingan mereka bersama juga.

G.D. Willinck dalam bukunya "*Het Rechtsleven bij de Minangkabausche Maleiers*", menulis bahwa menurut Hukum Adat Minangkabau tidak ada sejenkal tanah pun yang tidak mempunya seperti apa yang dikatakan "*res nullius*", dalam hukum perdata barat.¹⁴

Jadi semua tanah adalah di bawah penguasaan masyarakat hukum yang bersangkutan, yang oleh G.D. Willinck selanjutnya digambarkan, bahwa hubungan

¹⁴ Boerma Boerhan, Mahjuddin Salim, *Tanah Ulayat dalam Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1972, hlm. 10.

antara orang Minangkabau itu dengan tanahnya adalah sama tuanya dengan timbulnya nagari mereka, dan oleh karenanya tidaklah mudah bagi mereka untuk melepaskan diri dari tanah tersebut, dimana hubungan itu tidak terpengaruh oleh kedatangan orang-orang Hindu-Jawa, ketengah-tengah mereka, maupun dengan masuknya agama Islam ke Minangkabau.

Antara masyarakat dan tanah terjadilah hubungan kejiwaan yang erat sekali, lebih-lebih bagi masyarakat yang agraris yang cara berpikirnya masih tradisional. Berpangkal ada pokok fikiran bahwa tanah itu adalah sumber hidup yang utama, yang memberikan hidup kepada manusia, maka terjadilah hubungan yang bersifat magis dan keramat. Untuk memahami hubungan yang demikian, perlulah digambarkan bahwa setelah adanya suatu masyarakat, timbullah hubungan antara masyarakat itu dengan tanah yang didudukinya, yaitu di tanah dimana darah tertumpah ketika mereka dilahirkan, dari mana ia memperoleh makan untuk hidup, dari mana muncul air sebagai salah satu syarat untuk kehidupan, dan akhirnya di mana jasad dikuburkan, setelah ia mengakhiri hidupnya di atas dunia. Hubungan hukum yang terjadi antara masyarakat dengan tanah yang ditempatinya itu dinamakan "*Hak Ulayat*", yang oleh Cornelis Van Vollenhoven ahli hukum adat yang terkenal itu, dinamakan "*Beschikingsrecht*" dalam bukunya "*Miskeningen Van het Adatrecht*" dimana dengan tegas dikatakan, bahwa hak ulayat itu tidak boleh dipindahtangankan, yang di dalam pepatah adat Minangkabau tentang harta pusaka tinggi, termasuk

hutan, tanah didalamnya, dikatakan : “*Juan Nan Indak Dimakan Bali*”¹⁵ (Jual Tidak Dimakan Beli). Maksudnya bahwa jual beli objek tanah ulayat atau pusaka tinggi sulit dan susah untuk dilakukan transaksi jual belinya, karena harus melalui persyaratan-persyaratan menurut adat (keepakatan melalui musyawarah).

Ulayat bagi masyarakat hukum adat Minangkabau ialah segala tumbuh-tumbuhan atau bebatuan di atas tanah seperti sarang burung layang-layang atau laut dan telaga, atau ruang mulai dari perut bumi, tanah, sungai dan danau, lembah, ruang angkasa, semuanya kepunyaan penghulu.

Ulayat merupakan sumber penghasilan bagi penghulu-penghulu ataupun nagari. Sumber pendapatan dari ulayat ini bermacam-macam bentuknya, mulai dari :

- a. Bungo kayu (bunga kayu), yaitu pajak hasil kayu yang diperniagakan.
- b. Bungo aleh (bunga alas), yaitu pajak hasil hutan lainnya, seperti rotan, damar, yang akan diperdagangkan.
- c. Bungo ampiang (bunga amping), yaitu pajak hasil penggarapan sawah dan ladang.
- d. Bungo tanah (bunga tanah), yaitu pajak hasil tambang.¹⁶

Selain yang tersebut diatas ada lagi bentuk dari bea ulayat itu yaitu :

1. Takuak kayu, ialah bea izin untuk membuka hutan.

¹⁵ Boerma Boerhan, Mahjuddin Salim, *Ibid*, hlm. 11.

¹⁶ A.A. Navis, *Op. cit*, hlm. 152.

2. Bungo karang, ialah bea yang dipungut dari hasil laut seperti ikan, telur penyu, karang dan lain sebagainya.¹⁷

Menurut Fatwa Adat :

*Ka ladang babungo ampiang
Ka rimbo babungo kayu
Ka hutan berpancuang aleh
Ka ngalau babungo guo
Ka lauik babungo karang
Ka tambang babungo ameh*

Dalam bahasa Indonesia :

Ke ladang berbunga emping
Ke rimba berbunga kayu
Ke hutang berpancung alas
Ke ngalau berbunga goa
Ke laut berbunga karang
Ke tambang berbunga emas¹⁸

Dalam pemanfaatan tanah ulayat, sebagian hasilnya diserahkan kepada penguasa ulayat. Apabila si pengelola tidak lagi memanfaatkan ulayat tersebut, maka tanah ulayat dikembalikan kepada pemiliknya. Dalam fatwa adat dikemukakan :

*Kabau tagak kubangan tingga
Pusako pulang ke nan punyo
Nan tabao sado luluak nan lakek di badan*

Dalam fatwa Bahasa Indonesia diartikan :

Kerbau berdiri kubangan tinggal
Pusaka pulang kepada yang punya
Yang dibawa hanya lumpur yang melekat di badan.¹⁹

¹⁷ H. Narullah, *Op. cit.*, hlm. 22.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 21.

¹⁹ *Loc. cit.*

Maksudnya, bila tanah ulayat itu tidak dimanfaatkan lagi, maka tanah yang tinggal kembali kepada penguasa ulayat. Yang dibawa hanya hasil yang diperoleh selama memanfaatkan tanah tersebut.

Hak ulayat mengandung dua unsur :

1) Unsur yang bersifat perdata

Berupa hak mempunyai secara bersama oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah yang merupakan lingkungan wilayahnya tersebut, yang dipercayai berasal mula-mula sebagai peninggalan nenek moyang mereka dan merupakan karunia Tuhan.

Hak ulayat atas tanah yang berwujud lingkungan wilayah masyarakat hukum adat tersebut berfungsi sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta merupakan lingkungan hidup seluruh warga masyarakat hukum adat itu.

2) Unsur yang bersifat publik

Sebagai sarana pendukung utama kehidupan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, tanah ulayat tersebut perlu dikelola dalam arti diatur peruntukannya, penguasaan, dan penggunaannya, pengolahan tersebut tentunya tidak dapat dilaksanakan oleh semua warga secara bersama-sama, maka untuk keperluan pengelolaan itu dilimpahkan dan ditugaskan pelaksanaannya sehari-hari kepada ketua, para tetua atau pimpinan masyarakat hukum adat, dilimpahkan pula seperangkat kewenangan sesuai dengan ketentuan hukum-ketentuan Hukum Adat yang bersangkutan. Kewenangan

tersebut baik dalam hubungan intern dengan para warganya sendiri, maupun ekstern dengan orang bukan warga yang disebut orang luar.

Dengan adanya hak ulayat tersebut para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak untuk menguasai dan menggunakan bagian-bagian tanah bersama secara individual baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama warga lain, dengan hak atas tanah yang sifatnya pribadi. Hak penguasaan individual itu bersifat pribadi karena tanah yang dikuasai diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya. Hak untuk menguasai bagian-bagian tanah ulayat tersebut secara individual harus melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam ketentuan hukum adat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Hak-hak perorangan tersebut ada yang sifatnya sementara, ada pula yang karena tingkat penguasaan dan penggunaannya berkembang menjadi hak pribadi yang kuat, tidak terbatas jangka waktu berlakunya dan dapat pula dipindahkan kepada warga lain.

Ada pengaruh timbal balik antara kekuatan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak-hak pribadi para warganya. Kenyataan menunjukkan bahwa makin menjadi kuatnya penguasaan bagian-bagian tanah bersama tersebut oleh para warganya, secara alamiah kekuatan hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menjadi semakin lemah. Hingga pada akhirnya di banyak daerah tidak tampak lagi keberadaannya.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Proses menjadi menguatnya hak perorangan secara pribadi atas tanah ulayat berlangsung sejalan dan disebabkan oleh proses melemahnya masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai suatu persekutuan.

Hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat diakui oleh negara sebagai mana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

Pada angka II penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dirumuskan sebagai berikut :

Dalam teritoir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Kemudian dalam Pasal 3 UU No. 5 tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ataupun UUPA yang dikutip di atas, tanah ulayat di Minangkabau tetap diakui. Maka tidak ada alasan baik oleh pemerintah maupun badan atau perorangan untuk mengenyampingkan hukum adat terhadap pemanfaatan tanah ulayat di Minangkabau.

Sampai dengan berakhirnya Orde Baru tidak pernah ada Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri atau peraturan-peraturan lain sebagai petunjuk

pelaksanaan Pasal 3 UU No. 5 tahun 1960 tersebut, sehingga dalam kenyataannya hak ulayat seperti tidak diakui.

Pada masa itulah banyak sekali tanah-tanah ulayat yang masih kosong dalam arti tidak digarap diberikan kepada investor sebagai tanah negara bebas. Kebijakan tersebut sesuai dengan kebijakan pembangunan ekonomi yang sangat berorientasi pada pertumbuhan.

Keadaan inilah yang menyebabkan sebagian masyarakat hukum adat dan warganya merasa tersisihkan dari tanah yang mereka rasakan sebagai warisan nenek moyangnya, walaupun mereka tidak mempunyai bukti-bukti dalam bentuk surat-surat. Keadaan inilah yang menyebabkan sebagian masyarakat hukum adat dan lainnya merasa kehilangan kebebasan lingkungan hidupnya, tempat biasa mereka berburu, mencari rotan, mencari kayu, dan sebagainya.

2.1.2. Sifat Hak Ulayat

Mengenai sifat hak ulayat itu tersimpullah hal-hal yang berikut :

- 1) Hak ulayat hanya dapat berada dalam tangan masyarakat dan tidak pada orang-orang tertentu.
- 2) Hak ulayat tidak dapat dipindah tangankan untuk selama-lamanya.
- 3) Jika hak ulayat itu ingin dimanfaatkan oleh investor harus memberikan uang kepada nagari dan membuat kesepakatan atau perjanjian. Dan ada hasil yang diperoleh oleh masyarakat adat setiap tahun.

Keistimewaan dari hak ulayat ialah, bahwa adanya timbal balik antara hak masyarakat dengan hak perorangan (anggota masyarakat itu) terhadap tanah, yang dapat dilukiskan, bahwa apabila seorang anggota masyarakat itu dengan jalan pengelolaan makin memperkuat hubungannya dengan bagian tertentu dari lingkungan ulayat itu, maka makin intensiflah hubungan hukum perorangannya, dan semakin susutlah hak masyarakat terhadap tanah itu, akan tetapi apabila tanah itu disia-siakan terus menerus maka pulihlah kembali hak masyarakat dan berlakulah kembali hak ulayat seperti sebelum adanya hak perorangan terhadap tanah itu.

Yang penting di sini adalah, bahwa hak ulayat itu tersimpul suatu hal bahwa kegunaannya adalah untuk kepentingan masyarakat hukum itu, atau antara tanah ulayat itu dengan masyarakat hukum yang mendukungnya terdapat hubungan sosial ekonomis (hubungan kemasyarakatan), yaitu suatu pertanggungan jawab bersama dari suatu kaum atau nagari atas keselamatan semua anggota kaum atau semua warga nagari yang bersangkutan.

2.1.3. Pembagian Tanah Ulayat

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Karena di atas tanah tumbuh berbagai tumbuh-tumbuhan, hidup berbagai jenis binatang. Tanah bagi manusia berguna pula untuk akhir hayatnya, yaitu untuk tempat berkubur.

Bagi masyarakat Minangkabau tanah tidak hanya berguna untuk memenuhi kebutuhan hidup, tetapi juga berkaitan dengan organisasi matrilineal, demikian pula tanah bagi masyarakat Minangkabau merupakan salah satu kriteria yang menentukan

martabat seseorang atau kelompok orang adalah kehidupan bernagari. Pada dataran tinggi berbukit, bergunung dan pada dataran rendah mengalir sungai yang bermuara ke laut. Semua itu merupakan kekayaan alam yang berperan bagi kehidupan manusia. Di dalamnya terkandung barang tambang seperti emas, batubara, dan bijih besi.

Sebab orang yang mempunyai tanah asal lebih tinggi status sosialnya dari pada orang yang tidak mempunyai tanah.

Tanah ulayat menurut ajaran adat Minangkabau adalah sebidang tanah yang pada kawasannya terdapat ulayat penghulu. Yang dimaksud dengan kawasan disini adalah bahwa ulayat itu termasuk segala sesuatu yang terdapat atau yang ada di atas tanah, termasuk udara dan ruang angkasa, maupun segala hasil perut bumi. Tanah tersebut diwarisi secara turun temurun dari nenek moyang yang diteruskan kepada generasi berikutnya dalam keadaan utuh, tidak terbagi-bagi dan tidak boleh dibagi.

Menurut ajaran adat Minangkabau, tanah ulayat dibagi atas :

a) Tanah Ulayat Raja

Ialah tanah ulayat yang penguasaannya oleh penghulu, letaknya jauh dari kampung dalam bentuk hutan rimba, bukit dan gunung, padang dan belukar, rawa dan payau, sungai dan danau, serta laut dan telaga.

b) Tanah Ulayat Nagari

Ialah tanah yang letaknya lebih dekat dengan kampung. Tanah ini penguasaannya oleh penghulu-penghulu dalam nagari. Tanah tersebut dapat

berbentuk padang lalang, semak belukar, atau padang rumput, bukit, gunung, lurah, sungai, danau, tabek atau kolam dan lain sebagainya.

Batas tanah ulayat raja maupun ulayat nagari ditentukan oleh batas alam. Adat menyebutkan : "*ka bukit baguliang aia, ka lurah baanak sungai*". Dalam bahasa Indonesia : "ke bukit berguling air, keluar beranak sungai". Untuk menandakan bahwa anak nagari mempunyai tanah ulayat rajo maupun ulayat nagari, harus diulangi. Dalam adat disebut "*hutan jauh diulangi hutan dakek dikundanoi*". "Hutan jauh diulangi hutan dekat diawasi", diulangi artinya kerap kali masuk kedalam hutan untuk mengambil hasil hutan seperti kayu, manisan lebah, buah-buahan dan lain sebagainya.

Penguasa tanah ulayat tersebut tergantung pada sistim pemerintahan adat. Pada sistim pemerintahan Koto Piliang penguasa tanah ulayat itu adalah Penghulu Pucuk. Sedangkan pada sistim pemerintahan Bodo Caniago penguasa tanah ulayat ialah seluruh penghulu dalam nagari.

Tanah ulayat rajo maupu tanah ulayat nagari dapat digarap, diolah atau ditambang oleh Anak Nagari ataupun oleh orang luar atas izin penghulu-penghulu Nagari, dengan kewajiban membayar uang adat yang disebut "*takuak kayu*" atau "*adat tanam kayu*". Apabila pengelola tanah tersebut kemudian berhasil, maka penguasa tanah ulayat tersebut memperoleh bagian-bagian berupa bungo kayu, bungo aleh, bungo ampiang, bungo tanah, bungo karang, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

c) Tanah Ulayat Suku

Ialah tanah yang dimiliki secara bersama oleh anggota suku, yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh. Penguasanya adalah penghulu suku.

Dewasa ini dalam kenyataannya suku yang terdiri dari beberapa kaum, kaumlah yang menguasai tanah. Tanah kaum ini diwarisi secara turun-temurun dalam keadaan utuh dari nenek moyang, tidak pernah dibagi dan diteruskan kegenerasi berikutnya juga dalam keadaan utuh. Dalam adat diungkapkan sebagai berikut :

*Birik-birik tabang ka samak
Dari samak turun kahalaman
Dari niniak turun ku mamak
Dari mamak turun ka kamanakan*

Dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai berikut :

Birik-birik terbang ke semak
Dari semak turun ke halaman
Dari nenek turun ke mamak
Dari mamak turun pada kemenakan.²⁰

Maksudnya adalah : bahwa sako dan pusako diturunkan dari mamak kepada kemenakan dalam keadaan utuh.

Tanah ulayat ini disebut juga tanah Pusaka Tinggi, disebut pusaka tinggi karena tidak dikenal lagi pemilik yang pertama.

d) Tanah Ulayat Kaum

Tanah ulayat kaum adalah yang dimiliki secara bersama dalam garis keturunan matrilineal yang diwarisi turun-temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi-bagi. Penguasanya adalah penghulu kaum. Dalam kenyataannya

²⁰ Narullah, *Op. cit* hlm. 8.

sekarang tanah ulayat kaum disebut juga tanah Pusaka Tinggi. Sama halnya dengan tanah ulayat suku, tanah ulayat kaum tidak dikenal lagi pemilik pertama.

2.1.4. Asas-Asas Tanah Ulayat

Asas-asas tanah ulayat tersebut terdiri dari : ²¹

a) Asas Terpisah Horizontal (*Horizontale Splitsing*)

Yang dimaksud asas terpisah horizontal adalah : terpisahnya antara tanah dengan ulayat. Masyarakat adat hanya dapat menikmati hasil ulayat dan hak mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Apabila pemilik bangunan ingin menjual bangunannya, tidak serta merta dengan tanah ulayatnya.

Tanah ulayat di Minangkabau mengandung asas terpisah horizontal yaitu terpisahnya tanah ulayat dengan apa yang ada di atasnya. Adat menfatwakan tentang tanah ulayat *airnya boleh diminum, buahnya yang boleh dimakan, tanahnya tetap tinggal, air dan buah ialah ulayat*.

Konsekuensinya dari asas ini adalah bahwa tanah ulayat di Minangkabau tidak boleh dilepaskan kepada orang lain. Dalam pepatah adat Minangkabau disebutkan "*di jua indak dimakan bali, digadai indak dimakan sando*". Dalam bahasa Indonesia diartikan "dijual tidak dimakan beli digadai tidak dimakan sandra". Maksudnya, bahwa jaul beli objek tanah ulayat atau

²¹ Nurulullah Dt. Perpatih Nan Tuo, *Op. Cit.*, hlm. 9-11.

pusaka tinggi sulit dan susah untuk dilakukan transaksi jual belinya, karena harus melalui persyaratan menurut adat (kesepakatan melalui musyawarah).

Dengan demikian, tanah ulayat tidak boleh dilepaskan kepada pihak lain, maupun diserahkan kepada negara menjadi tanah negara dengan mengganti alas haknya menjadi Hak Guna Usaha (HGU) atau alas hak lainnya.

Anggota kaum, suku, atau anak nagari hanya mendapat pinjaman. Bagi anggota kaum atau suku disebut "*ganggam bauntuak, hiduik bapadok, pagang bamasiang*". Pemegang gangguan bauntuak hanya mendapat hak menikmati atas tanah ulayat, dan tidak untuk memiliki tanahnya. Pemiliknya adalah semua anggota kaum. Penguasanya adalah penghulu atau mamak kepala waris yang akan bertindak keluar dan kedalam.

b) Asas Melekat atau Asas Vertikal

Yang dimaksud dengan asas melekat atau asas vertikal adalah : antara tanah dengan tumbuh-tumbuhan yang ada diatasnya merupakan suatu kesatuan. Maksudnya apabila pemilik bangunan ingin menjual bangunannya, dia dapat langsung menjual tanahnya sekalian. Berbeda dengan asas terpisah horizontal apabila pemilik ingin menjual bangunannya, tidak dapat menjual tanah perumahan tersebut.

c) Asas Komunal

Dalam asas komunal ini tanah ulayat dimiliki secara bersama anggota kaum. Pengelolaannya atau pemanfaatannya diserahkan kepada masing-masing pemegang ganggam bauntuak.

d) Asas Keutamaan

ialah bahwa kemenakan bertali darah memperoleh prioritas utama dalam mewarisi tanah ulayat dibanding dengan kemenakan bertali adat.

e) Asas Unilateral

ialah pewarisan tanah ulayat hanya berlaku menurut satu garis keturunan yaitu keturunan ibu atau matrilineal.

2.1.5. Perbuatan Hukum Atas Tanah Ulayat

Dewasa ini sering kita hadapi perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat Minangkabau atas tanah ulayat baik atas tanah ulayat Raja, tanah ulayat Nagari, tanah ulayat Kaum dan tanah ulayat Suku. Perbuatan hukum tersebut dapat berbentuk "*siliah jariah, pagang gadai, ataupun hibah*".

Perbuatan hukum "*siliah jariah*" yaitu membayar jerih payah pengolahan selama ini. Tanah tersebut tidak berpindah tangan. Pembayar siliah yang beritikad baik dilindungi oleh hukum adat. Beritikad baik di sini maksudnya dilakukan terangan dihadapan pemilik tanah ulayat.

2.2. Tinjauan Umum Tentang Kembali ke Pemerintahan Nagari

2.2.1. Alasan-alasan Kembali ke Pemerintahan Nagari

Nagari, dahulunya merupakan wilayah administratif. Pemerintahan Nagari sekaligus wilayah hukum adat di Sumatera Barat. Pemerintahan Nagari tersebut bersifat otonom dan sangat demokratis. Tetapi Pemerintahan Nagari itu dalam suatu masa yang baru saja berlalu telah hapus dan diganti menjadi Pemerintahan Desa yang bersifat sentralistik selama lebih dari 17 tahun. Tepatnya sejak 1 Agustus 1983, yaitu ketika diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa di Sumatera Barat. Sejak saat itu, Pemerintahan Nagari hapus atau sudah tiada. Nagari hapus dari kamus pemerintah. Dengan perkataan lain, perkataan tidak lagi mengakui adanya Nagari. Padahal UUD 1945 (konstitusi) mengakui keberadaan Nagari. Jadi di negara ini, UU yang dibuat pemerintah dapat mengalahkan konstitusi negara.

Jorong dan/atau kampung yang dulunya merupakan bagian dari wilayah Pemerintahan Nagari diubah menjadi Desa (untuk Kabupaten) dan Kelurahan (untuk kota). Jadi wilayah administratif Desa dan Kelurahan jauh lebih kecil daripada wilayah administratif Nagari. Unit Pemerintahan terkecil yang dulunya berdasarkan wilayah administratif Nagari diubah menjadi wilayah Desa/Kelurahan seperti halnya Desa/Kelurahan di Jawa.

Nagari yang semuanya berjumlah 543 diubah menjadi 3.138 Desa. Perubahan menjadi desa yang demikian banyaknya antara lain dimaksudkan untuk memperoleh banyak bantuan pembangunan desa (Bangdes) dari pusat. Jabatan Wali Nagari atau Kepala Nagari yang memimpin Nagari ditiadakan. Sedangkan Desa dan Kelurahan masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Desa dan Lurah.

Ketika Pemerintahan Nagari masih berlaku, Nagari adalah bagian dari wilayah kecamatan. Pada Pemerintahan Desa, Desa/Kelurahan adalah bagian dari wilayah kecamatan. Sedangkan di perkotaan, ada wilayah Nagari yang langsung menjadi wilayah kecamatan. Tetapi ada pula wilayah Nagari yang terpisah-pisah pada kecamatan yang berbeda. Jadi Nagari sudah terpecah-pecah.

Setelah sekian lama menjalankan Pemerintahan Desa (yang sebenarnya berasal dari kultur Jawa) masyarakat Sumatera Barat merasa bahwa Pemerintahan Desa itu tidak cocok dengan budayanya. Karena itu masyarakat Sumatera Barat telah berketetapan hati untuk kembali ke Pemerintahan Nagari. Ada yang menyebut *kembali ke Nagari* ada pula *kembali ber-Nagari*, yaitu kembali menerapkan Pemerintahan Nagari setelah lebih kurang 17 tahun menerapkan Pemerintahan Desa. Beberapa alasan ketidakcocokan itu dikemukakan dalam tulisan ini.

Ada 3 alasan utama mengapa kembali ke Pemerintahan Nagari yaitu :

- 1) Pemberlakuan Pemerintahan Desa dan penghapusan Pemerintahan Nagari telah menimbulkan berbagai dampak negatif dalam tatanan hidup dan kehidupan masyarakat Sumatera Barat.
- 2) Sekalipun Pemerintahan Nagari telah hapus, tetapi Nagari tetap ada yang dikukuhkan kemudian dengan Perda No. 13/1983 yakni Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Daerah Propinsi Sumatera Barat.
- 3) Adanya keinginan masyarakat Sumatera Barat baik yang tinggal di kampung halaman maupun di rantau untuk kembali ke Pemerintahan Nagari.

Ad. 1. Dampak Negatif Hapusnya Pemerintahan Nagari

Pemerintahan Desa memang telah berjalan di seluruh Indonesia sejak 1983. Jadi pemerintah berhasil menyeragamkan pemerintahan terbawah di seluruh Indonesia yang kulturnya berbeda-beda. Hal ini jelas sangat bertentangan dengan prinsip kebhinekaan. Bangsa-bangsa lain justru sengaja mempertahankan dan memelihara kultur mereka seperti Jepang, China, Malaysia, Brunei, India, Belanda, dan Inggris. Bahkan orang China, kemanapun mereka pergi, mereka tetap mempertahankan kultur mereka. Jelas bahwa penyeragaman itu merupakan suatu kekeliruan yang akan tetap tercatat dalam sejarah.

Bagi daerah-daerah tertentu seperti Bali, Pemerintahan Desa itu dapat diterima karena sesuai dengan kultur mereka. Tetapi bagi Kebanyakan daerah

umumnya dan Sumatera Barat khususnya, ternyata Pemerintahan Desa telah menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap tatanan hidup dan kehidupan masyarakat. Bagi masyarakat Sumatera Barat beberapa dampak negatif itu diantaranya adalah :

Pertama, jati diri masyarakat Sumatera Barat mengalami erosi. Pemahaman dan penghayatan falsafah adat Minangkabau *adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah, syarak mangato adat mamakai, alam takambang jadi guru* mengalami degradasi.

Kedua, anak Nagari tidak lagi mempunyai kewenangan politis. Akibatnya hubungan erat yang pernah terjalin antara pemerintah dengan anak Nagari masyarakat adat menjadi berkurang bahkan hilang.

Ketiga, hilangnya batas-batas Nagari atau terpecah-pecahnya wilayah Nagari karena pembentukan dan/atau pemekaran desa/kelurahan yang menyebabkan mengaburnya bahkan hilangnya salah satu syarat adanya wilayah suatu Nagari. Syarat tersebut adalah *basosok bajurami* yang artinya mempunyai daerah (wilayah) dengan batas-batas yang jelas. Enam syarat lainnya adalah *bapandam pakuburan, balabuah batapian, bakorong bakampung, barumah batanggo, basawah baladang, babalai bamusajik*.

Keempat, masyarakat kehilangan tokoh *Angku Palo* (sebutan anak Nagari untuk Wali/Kepala Nagari) yang fungsinya tidak dapat digantikan oleh Kepala Desa

atau Lurah. Angku Palo adalah tokoh kharismatik yang amat dihormati yang menjadi teladan dan panutan anak Nagari. Angku Palo tidak hanya menguasai dan memahami seluk beluk Pemerintahan Nagari tetapi juga menguasai dan memahami adat istiadat Nagari serta taat beragama. Sekarang, kebanyakan diantara kepala desa/lurah merupakan orang-orang muda yang kurang memahami adat istiadat setempat dan bahkan mereka bukan berasal dari desa setempat.

Kelima, sistem sentralistik yang diterapkan selama pemerintahan Orde baru telah sangat mengurangi nilai-nilai luhur seperti gotong royong dan sistem demokratis yang diwarisi sejak lama.

Keenam, aspirasi anak Nagari dalam pembangunan kehilangan wadah aslinya yaitu Nagari. Desa/Kelurahan dan bahkan Lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang dikukuhkan melalui Perda No. 13/1983 tidak mampu menggantikan fungsi Nagari tersebut.

Ketujuh, generasi muda Minang sekarang sudah banyak yang tidak mengetahui dan memahami apa itu nagari, terutama bagi mereka yang tidak sempat mengikuti mata pelajaran BAM (Budaya Alam Minangkabau) dalam kurikulum tahun 1994 dan mereka yang tinggal di kota.

Kedelapan, *tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin* terpinggirkan dan kehilangan fungsinya.

Dari beberapa dampak negatif tersebut (pembaca mungkin dapat menambahkan dampak lainnya) amat jelas bahwa penyerapan Pemerintahan Desa di Sumatera Barat merupakan suatu kekeliruan. *Manapek labiah bak kehilangan.* Pepatah ini barangkali sangat tepat bagi masyarakat Sumatera Barat sebagai akibat pemberlakuan Pemerintahan Desa dan penghapusan Pemerintahan Nagari. Dampak negatif yang ditimbulkannya seperti yang diungkapkan di atas ternyata sangat besar terhadap tatanan kehidupan masyarakat Sumatera Barat, artinya kerugian yang kita derita karena hapusnya Nagari sangat tidak sebanding dengan dana bantuan pembangunan desa (Bangdes) untuk 3.518 desa.

Karena sudah merupakan UU maka diterimalah bulat-bulat sistem pemerintahan Desa dan dihapuskanlah Pemerintahan Nagari. *Jalan dialiah urang lalu, cupak dipapek urung mangaleh, dek rancak kilek loyang urang, lupo dek ameh urai awak.*

Ad. 2. Nagari Tetap Ada

Pemberlakuan Pemerintahan Desa dan hapusnya Pemerintahan Nagari ternyata tidak menghilangkan Nagari. Anak Nagari masih mempertahankan Nagari dan kultur/budaya mereka. Nagari itu ternyata masih ada dan tidak hilang begitu saja. Hanya saja seperti disebutkan tadi, Nagari hilang atau hapus hanya dari *kamus* pemerintah. Tetapi dalam kehidupan sehari-hari, Nagari tidak *pupus*. Masyarakat atau *anak Nagari* tidak bubar dan adat istiadat tidak hapus. Mereka tetap mengakui

sebagai anak Nagari dan bukan *anak Desa* atau *anak Kelurahan*. Perkumpulan anak nagari di luar Nagari tetap ada dan mereka tidak mau mengubahnya menjadi perkumpulan anak Desa atau anak Kelurahan. Sedangkan aktivitas adat istiadat anak Nagari tetap berlangsung sebagaimana biasanya.

Ad. 3. Keinginan Kembali ke Pemerintahan Nagari

Suara masyarakat Sumatera Barat itu untuk kembali ke Pemerintahan Nagari ternyata semakin hari semakin lantang terutama dalam tahun 1999 dan 2000. Kembali ke Pemerintahan Nagari pada hakekatnya "*bak siriah pulang ka gagangnyo, bak pinang suruik ka tampuaknyo*", Bahkan secara ketatanegaraan, Nagari diakui keberadaannya oleh konstitusi sebagaimana terutang dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945.

Suara lantang juga berasal dari 23 Calon Gubernur Sumbar (Januari 2000) dan seluruh Calon Bupati/Walikota di Sumbar dalam penyampaian Visi dan Misi mereka, hampir semuanya menekankan kembali ke Pemerintahan Nagari dan falsafah adat *basandi syarak, syarak basandi kitabullah, syarak mangato, adat mamakai, alam takambang jadi guru*. Di samping itu, Musyawarah Besar Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau ke VIII dan Musyawarah ke V Bundo Kanduang Sumatera Barat tanggal 3-5 Desember 1999 di Padang telah pula menghasilkan ketetapan dengan Nomor XII/Mubes VIII LKAAM/Mubes V BK/SB/XII/1998 yang mendukung sepenuhnya kembali ke sistem Pemerintahan Nagari.

Adanya UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah ini merupakan peluang bagi Sumatera Barat untuk kembali ke Pemerintahan Nagari. Peluang ini sekaligus merupakan tantangan apakah masyarakat Sumatera Barat mampu untuk kembali ke Pemerintahan Nagari. Tekad untuk kembali ke Pemerintahan Nagari oleh DPRD Propinsi Sumatera Barat tanggal 7 Desember 2000 No. 9 tahun 2000 dan selanjutnya pelaksanaannya. Sejalan dengan dicanangkannya otonomi daerah yang berlaku 1 Januari 2001, sudah ada Kabupaten yang kembali ke Pemerintahan Nagari. Pelaksanaannya direncanakan untuk 250 Nagari di dalam Kabupaten, sedangkan di dalam Kota belum dapat dilaksanakan karena terhambat oleh UU No. 22 tahun 1999 itu sendiri yang menyebutkan bahwa dalam wilayah Kota tetap Kelurahan. Kita menunggu pelaksanaan menyeluruh kembali ke Pemerintahan Nagari oleh Pemerintah Daerah dalam waktu yang tidak terlalu lama. Kita Percaya dengan elit politik kita, dan kita berpesan *tenggang Nagari jan binaso, tenggang sarato jo adatnyo*.

2.2.2. Kebijakan Pengembalian Pemerintahan Desa ke Pemerintahan Nagari

Sebagaimana diketahui bahwa masyarakat kita, mengenal nagari sebagai suatu kesatuan wilayah hukum adat, pemerintahan dan ekonomi. Namun sejak ditetapkannya sistem Pemerintahan Desa sebagai suatu unit pemerintahan terendah dalam sistem Pemerintahan Nasional yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1979, yang oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat diberlakukan dengan mengambil keputusan untuk memecah Nagari menjadi beberapa Desa (Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 162/GSB/1983), maka sejak itu hapus pulalah Pemerintahan Nagari sebagai suatu unit pemerintahan terendah.

Dampak Perubahan Nagari Menjadi Desa

Dengan berubahnya status Nagari menjadi Pemerintahan Desa, maka terjadi pula perubahan yang cukup mendasar dalam struktur pemerintahan di pedesaan Sumatera Barat. Perubahan ini telah menimbulkan dampak yang luas terhadap kehidupan sosio-kultural masyarakat di pedesaan, yang secara langsung juga mempengaruhi basis sosial ekonomi mereka.

Fungsi-fungsi yang terdapat dalam Pemerintahan Nagari tidak tergantikan oleh desa-desa yang lahir dari Jorong. Di samping itu fungsi, kedudukan dan kewibawaan Kepala Nagari tak juga langsung dapat tergantikan oleh Kepala Desa. Begitu pula fungsi Kerapatan Nagari tidak sepenuhnya dapat diakomodir oleh Lembaga Musyawarah Desa seperti LMD dan LKMD yang merupakan wadah musyawarah Pemerintahan Desa.

Posisi tungku Tigo Sajarangan sebagai lembaga kepemimpinan Adat Nagari yang selama ini efektif dan memiliki fungsi yang strategis dalam menggerakkan partisipasi masyarakat menjadi bagian yang "Marginal" dari Pemerintahan Desa.

Meskipun secara hukum Nagari tidak sepenuhnya lenyap seiring dengan pemecahan Nagari menjadi Desa-desa, Pemda Sumatera Barat juga menelorkan sebuah peraturan daerah yang mencoba mempertahankan Nagari sebagai suatu kesatuan wilayah Hukum Adat yaitu PERDA Nomor 13 Tahun 1983 yang untuk merealisasikan Nagari sebagai satu kesatuan wilayah hukum adat, dibentuk Kerapatan Adat Nagari dengan fungsi dan tugas-tugas menyangkut adat istiadat, hukum adat, mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan sako dan pusako serta memelihara dan memanfaatkan harta kekayaan Nagari.

Lembaga yang dipimpin oleh Tungku Tigo Sajarangan ternyata tidak dapat berfungsi atau memfungsikan dirinya secara efektif. Dalam prakteknya kemudian KAN ternyata kurang bergigi dan posisinya menggantung, hal ini terjadi karena berbagai tugas dan fungsi Tungku Tigo Sajarangan yang sebelumnya ada dalam Pemerintahan Nagari kini sudah berpindah tangan kepada Kepala Desa, Lurah atau Camat.

Memang dengan terjadinya pembengkakan jumlah desa di Sumatera Barat dari 543 Nagari menjadi 3.138 desa dan 406 Kelurahan telah meningkatkan pula bantuan Inpres ke Sumatera Barat dalam jumlah yang cukup besar. Dari satu sisi pemecahan Nagari menjadi Desa memang cukup menguntungkan karena dengan bantuan desa yang di drop oleh Pemerintahan Pusat serta bantuan pembangunan lainnya telah menyebabkan kemajuan desa secara fisik karena dibangunnya berbagai

prasarana di Desa, namun banyak kalangan pengamat dan masyarakat Nagari merasa “kehilangan” potensi besar yang dimiliki Nagari yaitu partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Di sisi lain terlihat pula bahwa Pemerintahan Desa sulit berkembang dengan efektif. Sebabnya, antara lain Jorong yang dijadikan wilayah administrasi Pemerintahan Desa tersebut bukan suatu wilayah yang mempunyai persyaratan cukup untuk menjadi wilayah pemerintahan terbawah atau pemerintahan sendiri. Artinya tidak memiliki potensi yang cukup, baik dari sumber daya alam, manusia maupun sosial dan politik. Dengan kondisi yang serba terbatas itu kiranya tidak dapat dipungkiri bahwa Pemerintahan Desa sulit untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan, apalagi pembangunan yang bersandar kepada partisipasi masyarakat.

Situasi yang Terlihat Saat Ini

Kebijaksanaan Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat membangun konstruksi pemerintahan dengan memanfaatkan jorong sebagai unit pemerintahan terendah, dan menetapkan Nagari sebagai suatu Kesatuan Masyarakat Hukum, terdapat beberapa kelemahan antara lain :

1. Timbulnya disintegrasi dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti lemahnya hubungan kekerabatan antara anak dan kemenakan.

2. Kurangnya dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan karena terpecahnya kehidupan masyarakat hukum adat dengan penyelenggaraan pemerintahan, sehingga sulit untuk megggerakkan partisipasi masyarakat.
3. Lemahnya peran Ninik Mamak (Tigo Tungku Sajarangan) ditengah-tengah masyarakat karena sebagian fungsi telah dijalankan oleh Kepala Desa seperti dalam pemberian penegasan alas Hak atas Tanah cukup dengan Kepala Desa, penyelesaian masalah-masalah dalam masyarakat (perkelahian, perselisihan), penyelesaian Perkawinan dan Perceraian.
4. Penyelesaian sengketa mengenai harta pusaka yang dalam beberapa tahun terakhir ini banyak muncul ke permukaan karena tidak bisa diselesaikan ditingkat bawah (baik oleh Kepala Desa maupun Kerapatan Adat nagari).
5. Pembinaan kehidupan masyarakat tidak mungkin dipisahkan dalam dua lembaga (Pemerintahan Desa dan Nagari) karena pada hakekatnya antara kehidupan sosial budaya (adat) dan urusan pemerintahan sangat sulit untuk merumuskan batasannya.
6. Pemerintahan Desa terlihat belum mampu menempatkan dirinya sebagai payung dalam mengembangkan kehidupan masyarakat karena dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lebih mengedepankan keberhasilan pembangunan fisik, sedangkan kehidupan sosial budaya masyarakat terabaikan.

Oleh sebab itu LKAAN Sumatera Barat sangat mendukung Kebijaksanaan Pemerintahan Daerah Tingkat I Sumatera Barat untuk memfungsikan kembali Nagari sebagai unit Pemerintahan terendah dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Bahwa pengembalian Desa ke Nagari bukanlah kembali bernostalgia dengan Nagari, akan tetapi merupakan jawaban daerah kita untuk menghadapi era otonomi daerah, dimana kita tidak dapat lagi menggantungkan diri kepada Pemerintah Pusat seperti selama ini. Oleh sebab itu kita perlu menggali potensi masyarakat yang seluas-luasnya, baik yang ada di nagari maupun dirantau untuk meningkatkan kemandirian daerah berdasarkan kemampuan sendiri. Untuk itu kita maklumi peralihan dari desa ke Nagari pada hakekatnya merupakan paradigma berpemerintahan dari pemerintahan yang cenderung sentralistis kepada pemerintahan yang mendapatkan dukungan masyarakat.
2. Bahwa kembali ke Nagari diharapkan akan terjadi kehidupan sosial yang lebih serasi dan aman, karena dipayungi oleh tatanan adat istiadat.
3. Dengan kembali ke Nagari terbuka kemungkinan untuk memanfaatkan kegotong-royongan dan kebersamaan yang dirasakan masih ada dalam masyarakat Nagari untuk menggerakkan ekonomi rakyat di Nagari. Gerakan pengembangan ekonomi rakyat tersebut diyakini akan berhasil bila dibina dan didukung oleh Pemerintahan Nagari yang kuat dan berwibawa.

2.2.3. Dampak Kelahiran Perda No. 9 Tahun 2000 Terhadap Praktek Kembali ke Pemerintahan Nagari

Tekad untuk kembali ke sistem Pemerintahan Nagari pada awalnya merupakan hasil Musyawarah Besar VIII LKAAM dan Musyawarah Besar V Bundo Kandung Sumatera Barat tanggal 3-5 Desember 1999 di Padang.

Gubernur Sumatera Barat merespons hasil Keputusan Mubes ini dengan membentuk tim penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Pemerintahan Nagari. Tim ini telah bekerja keras mempersiapkan konsep Ranperda dan telah pula mensosialisasikannya mulai dari kampung sampai ke perantauan. Sudah lebih dari 10 kali konsep ini dirubah, sesuai dengan kehendak masyarakat.

Pada Perda 7 Desember 2000 konsep Ranperda ini disetujui DPRD Provinsi Sumatera Barat yang kemudian dikenal dengan Perda Nomor 9 tahun 2000.

Lahirnya Perda ini ditanggapi oleh berbagai kalangan dengan bermacam nada, ada yang menyambut gembira, tetapi ada juga yang menyambut dengan rasa kurang puas. Mereka yang merasa puas berpendapat bahwa Perda ini harus diperbaiki karena masih ditemukan perumusan pasal-pasal yang rancu.

Kemungkinan dampak atas Perda No. 9 Tahun 2000 adalah sebagai berikut :

1. Perda No. 9 Tahun 2000 ini disusun tidak berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dapat dipertanggungjawabkan keahliannya, sehingga Perda ini tidak menggambarkan nagari secara umum. Sebagai contoh adalah sebagai berikut :

Pasal 2 Perda ini menyatakan bahwa setiap nagari mempunyai beberapa suku. Padahal menurut adat, berdirinya suatu nagari paling sedikit empat suku.

Bunyi Pasal 2 tersebut memancing jorong suatu Nagari, mendirikan nagari sendiri karena persyaratannya telah dipenuhi, hal ini diberi peluang pula oleh Pasal 15. Dampak yang dihadapi sekarang adalah jorong suatu nagari berkeinginan mendirikan nagari pula, akibatnya timbul perpecahan dalam nagari. Pemerintahan Nagari kemudian dihadapkan kepada persengketaan yang tidak kunjung berakhir.

2. Pasal 93 (1) UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pembentukan desa (nagari) dengan memperhatikan asal-usulnya.

Berpedoman kepada pasal tersebut di atas, di Minangkabau setidaknya dikenal tiga macam kelurahan yaitu Kelurahan Koto Piliang, kelurahan Bodi Caniago dan Kelurahan Pisang Sikalek-kalek Utan, pisang sembatu nan bagatah.

Kota Piliangnyo bukan, Bodi Caniagonyo entah. Kelurahan Koto Piliang dan Bodi Caniago sudah jelas konsepnya, bagaimana konsep dari kelurahan Pisang Sikalek-kalek Utan tadi ? Apakah gabungan dari dua kelurahan sebelumnya atau mereka mempunyai konsep sendiri. Di samping itu perlu juga diperhatikan apakah masih ada kelurahan selain dari tiga kelurahan di atas. Dalam Perda No. 9 tahun 2000 ini tidak diatur kelurahan mana yang dianut di Nagari-nagari, setidaknya

tidaknya dalam Perda ini dibuktikan bahwa sistem Pemerintahan Nagari sesuai dengan kelarasan yang dianut.

Karena tidak ditentukan kelarasan mana yang dianut, konsekuensinya Perda ini tidak jauh bedanya dengan peraturan nagari sebelumnya.

Demikian juga halnya Pasal 94 UU No, 22 tahun 1999 menyatakan bahwa di desa dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan Pemerintahan Desa. Perda No. 9 tahun 2000 mengatur pula lembaga baru yang selama ini tidak dikenal oleh masyarakat, seperti yang diatur dalam Pasal 1 angka 12 dan Pasal 5 (3). Sebenarnya Lembaga tersebut merupakan unsur dari KAN.

3. Perda ini membuka peluang kepada Pemerintah Nagari melakukan intervensi atas kekayaan nagari, hal ini dibuktikan berbedanya judul Perda ini yaitu Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari sedangkan pada Bab IV mengatur Harta Kekayaan, Pendapatan dan Penerimaan Nagari.

Harta kekayaan nagari tidak serta merta menjadi harta kekayaan pemerintahan nagari. Perumusan yang demikian akan menimbulkan konflik berkepanjangan antara nagari sebagai pemilik harta kekayaan nagari dengan pemerintah nagari.

Hal tersebut semakin diperkuat oleh penjelasan Pasal 7 Perda ini yang dirumuskan sebagai berikut :

Harta kekayaan nagari yang sebelumnya dipelihara oleh Kerapatan Adat Nagari berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 1983 sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat dengan berlakunya

Peraturan Daerah ini dikembalikan pengelolaannya kepada Pemerintahan Nagari.

Kata dipelihara dalam penjelasan Pasal 7 tidak berdasarkan Perda Nomor 13 tahun 1983, tetapi bunyi dari ayat (2) Pasal 33 SK Gubenur Daerah Tingkat I Sumatera Barat Nomor 155 Tahun 1974. Lengkapnya bunyi ayat (2) Pasal 33 SK Gubernur tersebut adalah sebagai berikut : Pemerintah Nagari berkewajiban memelihara harta benda nagari dan meningkatkan penghasilan serta pengembangannya.

Sedangkan Pasal 7 Perda No. 13 tahun 1983 adalah sebagai berikut : bahwa Kerapatan Adat Nagari mempunyai tugas : Mengurus dan mengelola hal-hal yang berkaitan dengan adat sehubungan dengan sako dan pusako, selanjutnya Pasal 9 berbunyi :

Sekretariat Kerapatan Adat Nagari mempunyai tugas mengatur dan menyelenggarakan ketatausahaan Nagari yang meliputi urusan :

- a. Perdamaian adat
- b. Pembinaan dan pengembangan adat
- c. Harta kekayaan nagari
- d. Peningkatan kesejahteraan masyarakat nagari
- e. Keuangan nagari

Pasal 7 serta penjelasannya dan Pasal 8 dari Perda No. 9 tahun 2000 seharusnya dikeluarkan dari Perda ini, sebab akan menimbulkan konflik antara

Pemerintahan Nagari dengan Nagari. Untuk mengantisipasi agar tidak timbul konflik antara Pemerintah Nagari dan Nagari, tiga buah peraturan nagari yang diterbitkan Belanda di daerah ini yaitu tahun 1914, 1918, dan tahun 1938 tidak mengatur sama sekali tentang harta kekayaan nagari, hanya semata-mata mengatur pemerintah nagari.

4. Tekad kembali ke nagari dicetuskan bersama oleh masyarakat daerah ini. Tetapi Perda Nomor 9 tahun 2000 hanya mengatur nagari-nagari di Kabupaten, sedangkan nagari-nagari di Kota tidak diatur dalam Perda ini. Hal ini disengaja, tetapi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa untuk daerah perkotaan masih berlaku Kelurahan.

Penulis berpendapat bahwa Lahirnya Perda No. 9 Tahun 2000 bagaikan *mengangkat tandan pisang masak* yang atas nama rakyat Sumatera Barat dan untuk rakyat Sumatera Barat begitu tandan pisang diangkat ada beberapa sisir pisang yang rontok atau tertinggal di tanah itulah nagari-nagari di dalam kota.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

Sesuai dengan tujuan penelitian hukum ini, maka penelitian yang digunakan adalah penelitian secara yuridis dan empiris. Penelitian yuridis dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan juga disebut penelitian kepustakaan. Penelitian hukum empiris dilakukan dengan cara meneliti lapangan yang merupakan data primer.²²

3.1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan pendekatan *yuridis-empiris*. Pendekatan *yuridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang merupakan korelasi dan masalah pertanahan. Sedangkan pendekatan *empiris* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan sistem hukum adat setempat ataupun peraturan

²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 9.

perundangan lain, eksistensinya kehidupan masyarakat serta relevansinya, khususnya dalam pengaturan tanah adat. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya.²³

3.2.1. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilakukan di Nagari Lawang dan Nagari Matur Mudiak Kecamatan Matur Kabupaten Agam Sumatera Barat.

3.2.2. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam peneliti ini dapat digolongkan menjadi dua antara lain :

1. Data primer, berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian di lapangan. Data yang diperoleh dari wawancara secara mendalam (*deft interview*) dan pengamatan (*observasi*) di lapangan. Wawancara dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui adat setempat khususnya tentang tanah adat, dan warga masyarakat yang menguasai tanah adat tersebut.
2. Data sekunder, data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Adapun data sekunder tersebut antara lain :
 - 1) Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yaitu :
 - UUD 1945

²³ *Ibid*, hlm. 26-27.

- UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).
 - Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah
 - Keppres. No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - Permenag. No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Tanah Ulayat.
 - Perda. Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.
 - Perda. Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintah Nagari.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu :
- Buku-buku ilmiah
 - Makalah-makalah
 - Hasil-hasil penelitian dan wawancara kepada masyarakat yang menguasai tanah adat tersebut.

3.5. Populasi dan Sampel

Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu teknik yang biasa dipilih karena alasan biaya, waktu dan tenaga, sehingga tidak dapat mengambil dalam jumlah besar. Dengan metode ini pengambilan sampel ditentukan berdasarkan tujuan tertentu dengan melihat pada persyaratan-persyaratan antara lain : didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama dari obyek yang diteliti dan penentuan karakteristik populasi yang dilakukan dengan teliti melalui studi pendahuluan.²⁴

Sedangkan mengenai penentuan siapa dulu yang akan menjadi informan (*key informan*) yaitu orang yang mengetahui secara mendalam mengenai tanah adat yang ada di lapangan. Bertolak dari informan kunci ini maka secara *snowballing* akan dilakukan penggalan data pada informan-informan lainnya hingga terjawab permasalahan penelitian.²⁵

Teknik ini adalah suatu cara dengan merujuk keterangan dari satu informan kunci dipergunakan untuk melacak informan yang lain guna melengkapi data yang diperlukan. Informan yang dipilih dalam memberikan informasi atau keterangan dalam penelitian di lapangan antara lain :

²⁴ *Ibid*, hlm. 196.

²⁵ Sanafiah Faisal, *Peneliti Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Yayasan Asah Asuh, Malang, 1990

Pertama, para pihak-pihak yang saat ini menguasai tanah adat. Bahwa populasi penelitian ini dilakukan di Kecamatan Matur Kabupaten Agam Sumatera Barat, tetapi mengingat keterbatasan yang ada dan disamping pula atas pertimbangan pola penelitian yang dipergunakan, maka dalam penelitian *empiris* tidaklah semua populasi yang akan diteliti.²⁶

Kedua, dari populasi penelitian akan diambil beberapa sampel yang dipandang mampu mewakili populasinya. Hal ini atas dasar pertimbangan disini yang paling formal dalam memberikan informasi adalah Kepala Nagari yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur tanah di wilayah kekuasaannya serta menyelesaikan berbagai masalah yang ada terutama tentang tanah adat (Hak Ulayat) tersebut sesuai dengan kedudukannya dan hakim perdamaian di tingkat desa.²⁷ Keterangan yang diperoleh dari Kepala Nagari dipergunakan sebagai bahan untuk mencari informan lain yang menguasai tanah adat untuk mendapatkan data yang lengkap.

Ketiga, peneliti juga memilih aparat pemerintah yang ada kaitannya dengan masalah pertanahan. Dalam hal ini peneliti mewawancarai Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), Ketua Kerapatan Adat Nagari Kecamatan Matur, Wali Nagari Lawang, Wali Nagari Matur Mudiak dan Camat Matur.

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan III, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, hlm. 44.

²⁷ Imam Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 23.

Melakukan wawancara dengan aparat yang ada kaitannya dengan masalah pertanahan diharapkan dapat memperoleh keterangan atau informasi tentang persepsi mereka mengenai berbagai aspek tentang kewenangan pemerintahan Nagari dalam pemanfaatan tanah ulayat nagari.

3.6. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Maka dari data yang telah dikumpulkan secara lengkap dan telah dicek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses melalui langkah-langkah yang bersifat umum, yakni : ²⁸

- a. Reduksi data adalah data yang diperoleh di lapangan ditulis/diketik dalam bentuk uraian atau laporan yang terinci. Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.
- b. Mengambil kesimpulan dan *verifikasi*, yaitu data yang telah terkumpul telah direduksi, lalu berusaha untuk mencari maknanya, kemudian mencari pola, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan kemudian disimpulkan.

²⁸ Nasution S, *Metode Penelitian Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Gambaran Umum Wilayah Penelitian

Secara umum Minangkabau terletak pada pantai barat Pulau Sumatera yang dapat dibagi atas dua daerah, yaitu Luhak dan Rantau. Wilayah Luhak meliputi tiga bagian yaitu Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, dan Luhak Lima Puluh Kota. Ketiga Luhak ini berada daerah pedalaman di sekitar lembah-lembah dan kaki gunung. Sedangkan daerah di luar Luhak nan tigo yang dinamakan Rantau yang berada pada daerah pantai.

Secara umum wilayah rantau dapat dibedakan atas dua, yaitu Rantau Pesisir dan Rantau Pedalaman. Rantau Pesisir meliputi sepanjang pantai barat pulau Sumatera, mulai dari sebelah utara, yaitu Labuan Haji, Muara Labuah, Tapak Tuan, Singkel, Barus, Sibolga, Natal, Ujung Gading, Air Bangis, Tikus, Pariaman, Padang, Painan, Balai Selasa, Terusan, Air Haji dan Bengkulu. Adapun yang termasuk daerah rantau pedalaman meliputi sebelah timur pulau Sumatera seperti Solok, Sijunjung, Sawahlunto, Kerinci, Bangkinang, Pekanbaru, Teluk Kuantan, Jambi, Singapura dan Malaysia.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dimana Kabupaten Agam termasuk daerah Luhak Agam. Dalam masa Pemerintahan Belanda, Luhak Agam dirubah

statusnya menjadi Afdeling Agam yang terdiri dari onder Afdeling Distrik Agam Tuo, Onder Afdeling Distrik Maninjau dan Onder Afdeling Distrik Talu.²⁹

Pada permulaan Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 bekas Afdeling Agam dirubah menjadi Kabupaten Agam yang terdiri dari tiga Kewedanaan masing-masing Kewedanaan Agam Tua, Kewedanaan Maninjau dan Kewedanaan Talu. Dengan Surat Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah No. 171 Tahun 1949, daerah Kabupaten Agam diperkecil dimana Kewedanaan Talu dimasukan ke daerah Kabupaten Pasaman, sedangkan beberapa nagari di sekitar kota Bukittinggi dialihkan ke dalam lingkungan Administrasi Kotamadya Bukittinggi. Keputusan Gubernur Militer Sumatera Tengah tersebut dikukuhkan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II dalam Lingkungan Provinsi Sumatera Tengah sehingga daerah ini menjadi Daerah Tingkat II Kabupaten Agam.³⁰

Pada tanggal 19 Juli 1993 secara de facto ibu kota Kabupaten Agam telah berada di Lubuk Basung yang dikuatkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP No. 8 Tahun 1998).

Secara geografis Kabupaten Agam terletak antara 00°2' - 00°29' Lintang Selatan dan 99°52' - 100°23' Bujur Timur. Luas daerah mencapai 2.232,30 km², yang berarti hanya 5,29 persen dari luas Sumatera Barat yang mencapai 42.229,04 km². Topografi daerah Kabupaten Agam bervariasi antara daratan,

²⁹ *Agam Dalam Angka*, BPS, 2000, hal. 17.

³⁰ *Ibid*, hal. 18.

bergelombang, dan berbukit dengan ketinggian antara 2 meter (Kecamatan Tanjung Mutiara) sampai dengan 1.031 meter (Kecamatan Matur) dari permukaan laut.

Menurut data dari Biro Statistik Kabupaten Agam, data tahun 2000 Kabupaten Agam memiliki 11 (sebelas) kecamatan, yakni :

- a. Kecamatan Tilatang Kamang
- b. Kecamatan Lubuk Basung
- c. Kecamatan IV Angkat Candung
- d. Kecamatan Tanjung Mutiara
- e. Kecamatan Tanjung Raya
- f. Kecamatan Matur
- g. Kecamatan IV Koto
- h. Kecamatan Banuahampu Sungai Puar
- i. Kecamatan Palembayan
- j. Kecamatan Palupuh
- k. Kecamatan baso.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintah Nagari dan Peraturan Daerah Kabupaten Agam No. 33 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kecamatan Ampek Nagari, Kecamatan Sungai Puar Kecamatan Kamang Magek dan Kecamatan Canduang sehingga jumlah Kecamatan di Kabupaten Agam menjadi 15 (lima belas) kecamatan.

Khusus Kecamatan Matur sebagai fokus wilayah penelitian terdiri dari 6 (enam) Kenagarian, yaitu :

- a. Nagari Panta Pauh
- b. Nagari Parit Panjang
- c. Nagari Matur Hilir
- d. Nagari Matur Mudiak
- e. Nagari Lawang
- f. Nagari Lawang Tigo Balai

Dari data yang didapatkan dari kantor Kecamatan Matur per Januari tahun 2004 jumlah penduduk Kecamatan Matur 18.104 jiwa dengan luas 89,20 km². Jumlah penduduk dan luas masing-masing Kecamatan Matur dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1
Jumlah Penduduk masing-masing Nagari Kecamatan Matur
Per Januari Tahun 2004

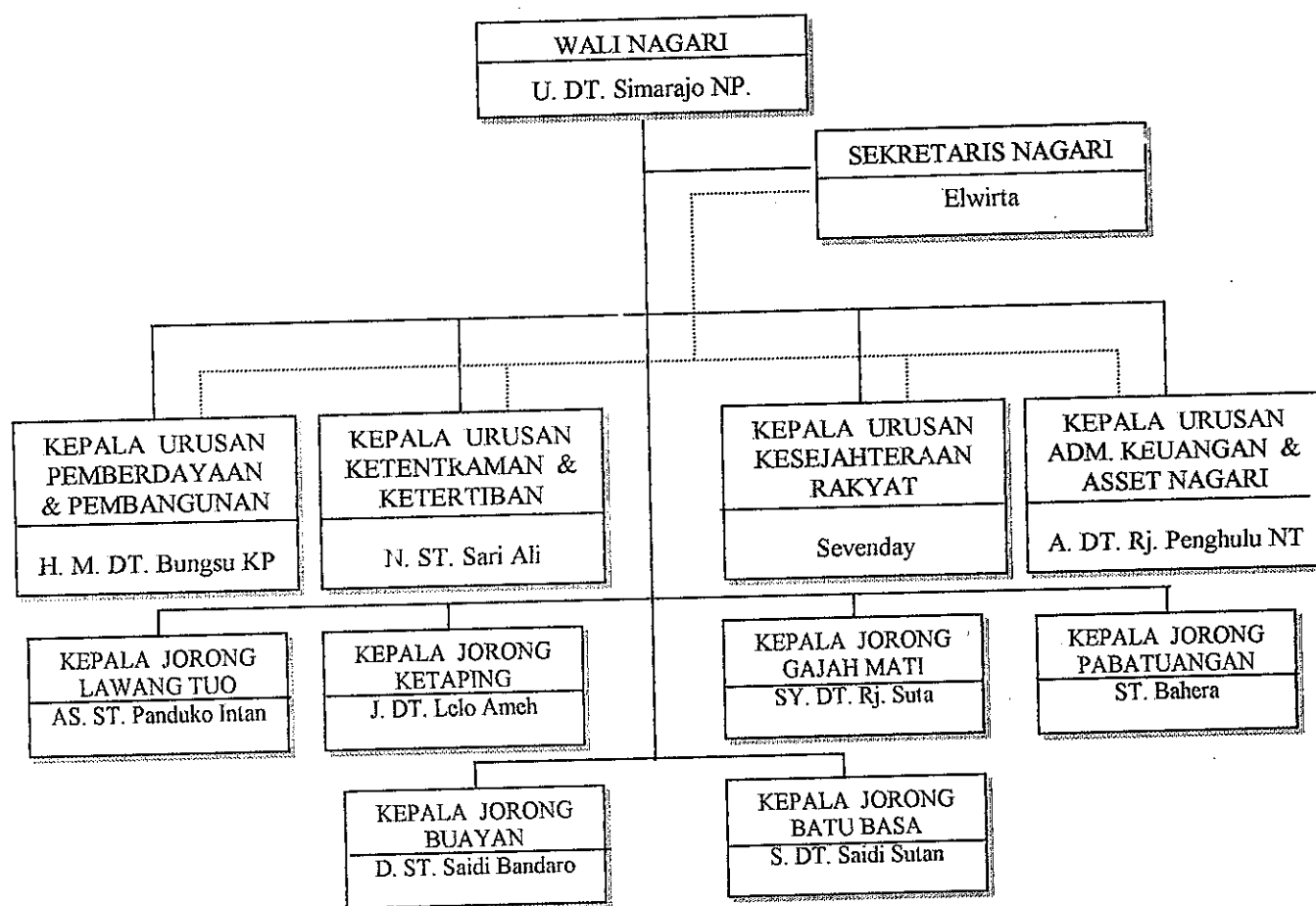
No	Nagari	Jumlah Penduduk (jiwa)	Luas (km ²)
1	Panta Pauh	2.285	10,84
2	Parit Panjang	440	7,90
3	Matur Hilir	2.644	16,35
4	Matur Mudiak	6.057	16,77
5	Lawang	3.122	16,69
6	Lawang Tigo Balai	3.556	20,65
		Jumlah	89,20

Sumber : Kantor Kecamatan Matur

Pada sisi lain Kecamatan Matur berbatasan langsung dengan :

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Palupuh/Kecamatan Tikam
- b. Sebelah Selatan : Kecamatan Tanjung Raya
- c. Sebelah Timur : Kecamatan IV Koto
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Palembayan.

**SUSUNAN ORGANISASI
PEMERINTAHAN NAGARI LAWANG
PERIODE TAHUN 2002 -2007**



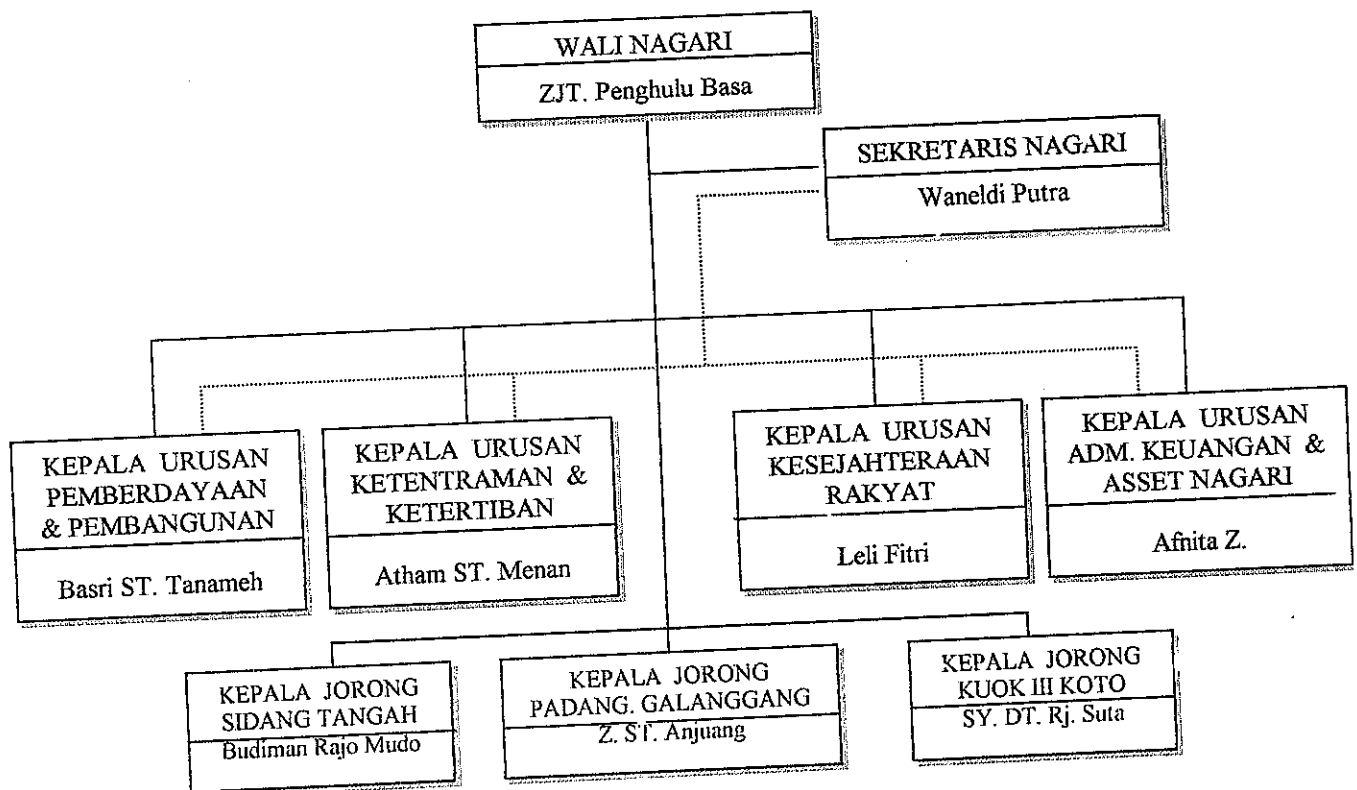
Sumber : Pemerintahan Nagari Lawang

Keterangan :

- : Garis Koordinasi
- : Garis Komando

Lokasi penelitian ini lebih terfokus di Nagari Matur Mudiak dan Nagari Lawang, karena di dua nagari tersebut mempunyai obyek wisata yang terkenal dengan nama Embun Pagi dan Puncak Lawang.

**SUSUNAN ORGANISASI
PEMERINTAHAN NAGARI MATUR MUDIAK
PERIODE TAHUN 2002 -2007**



Sumber : Pemerintahan Nagari Matur Mudiak

Keterangan :
 : Garis Koordinasi
 ————— : Garis Komando

4.1.2. Kewenangan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari

Hak Ulayat, sebutan yang dikenal dalam kepustakaan Hukum Adat adalah Hak penguasaan yang tertinggi atas tanah dalam hukum adat, yang meliputi semua tanah yang termasuk lingkungan wilayah suatu masyarakat Hukum Adat tertentu yang merupakan tanah kepunyaan bersama para warganya.

Herman Soesangoebeng, SH, MA dalam tulisannya yang berjudul Pendaftaran Tanah Ulayat yang disajikan pada Diskusi Pendaftaran Tanah melalui Proyek Ajudikasi di Batusangkar Sumatera Barat tanggal 2 Maret 2000 menyebutkan bahwa Ulayat bukanlah Hak. Akan tetapi hubungan abadi yang dipunyai manusia-tanah masyarakat. Atas dasar hubungan ulayat itulah lahir hak atas tanah yang dipunyai, bukan lahir di atas ulayat akan tetapi diikat dan dibatasi oleh kekuasaan ulayat.

Menurut pengertian Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999. Hak Ulayat adalah kewenangan yang menurut Hukum Adat dipunyai oleh masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Sedangkan yang dimaksudkan dengan Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat Hak Ulayat dari suatu masyarakat Hukum Adat tertentu.

Provinsi Sumatera Barat yang luasnya 4.229.730 Ha yang terdiri dari 15 Daerah Tingkat II (9 Daerah Kabupaten, 6 Daerah Kota), terbagi atas 114 Kecamatan, 543 Nagari dan 2.157 Desa/Kelurahan. Dari luas 4.229.730 Ha tersebut hanya 55,22% (2.335.667 Ha) yang merupakan kawasan Budidaya, selebihnya (44,78%) adalah Kawasan Lindung.³¹

Dari kawasan Budidaya dan Kawasan Lindung tersebut, sebagian besar adalah Tanah Ulayat yang telah dikuasai oleh masyarakat hukum adat secara turun temurun dengan sistim pemilikan mengikuti hukum adat yang masih kuat, dan dalam kenyataannya masih hidup dan dipatuhi serta diikuti oleh masyarakat hukum adat.

Di Sumatera Barat menurut kenyataan terdapat 4 (empat) macam Tanah Ulayat berdasarkan penguasaannya. Jenis-jenis penguasaan tanah pada masyarakat hukum adat Minangkabau sangat terkait erat dengan hubungan kekerabatan Matrilineal dan sistim pewarisan.

Adapun jenis-jenis penguasaan tanah dalam masyarakat hukum adat Minangkabau, yaitu :³²

1. Tanah Ulayat Nagari

Yaitu seluruh tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seluruh suku yang terdapat pada Nagari. Biasanya wilayah tersebut meliputi : Rimbo areal hutan yang belum diolah, tetapi masyarakat selalu mengambil hasil hutan tersebut.

³¹ H. Sofyan Jalaluddin. *Tanah Ulayat di Sumatera Barat*. Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Barat Tanggal 23-24 Oktober 2000. Padang.

³² H. Rusdi Lubis. *Pemanfaatan Tanah Ulayat Selama Ini*. Seminar dan Loka Karya Tanah Ulayat Tanggal 22 Maret 2000. Sumatera Barat. 2000.

2. Tanah Ulayat Suku

Yaitu seluruh wilayah yang dimiliki atau dikuasai oleh semua anggota suku secara turun temurun di bawah penguasaan "Penghulu Pucuk atau Penghulu Andiko" secara bersama-sama. Tanah ini selalu berada di bawah pengawasan dan pemeliharaan penghulu dalam suku tersebut.

3. Tanah Ulayat Kaum

Yaitu seluruh wilayah yang dimiliki dan dikuasai oleh suatu kaum secara turun temurun di bawah penguasaan Penghulu atau Datuk dalam kaumnya. Tanah ini dipergunakan untuk kebutuhan semua anggota kaum di bawah penguasaan dan pemeliharaan "Tunganai". Untuk ulayat kaum ini dapat pula disebut dengan "Pusako tinggi".

4. Tanah Pusaka Rendah/Harta Pencaharian

Yaitu tanah yang diperoleh oleh seseorang karena hasil usahanya atau dari hasil usaha dirantau yang belum pernah diwariskan.

Dari ke-4 jenis tanah ulayat tersebut di atas, maka yang paling dominan dan populer ditengah-tengah masyarakat adalah tanah Ulayat Nagari dan Ulayat Suku, karena umumnya tanah ulayat itulah yang sering dimanfaatkan dalam skala besar untuk keperluan perkebunan, industri dan lain sebagainya.

✓ Pemikiran lain yang patut dikembangkan sesuai dengan semangat kembali ke Pemerintahan Nagari adalah pemberian Hak Pengelolaan di atas Tanah Ulayat Nagari kepada Pemerintah Nagari. Hal ini dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang

berlaku (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional) No. 5 Tahun 1999.

✓ Bahwa oleh karena Tanah Ulayat Nagari secara adat dikuasai oleh masyarakat Hukum Adat dalam nagari, maka untuk pemberian haknya kepada Pemerintahan Nagari harus mendapat persetujuan dari Kerapatan Adat Nagari, dan apabila Hak Pengelolaan dibebankan dengan hak lain misalnya Hak Guna Usaha, Hak Pakai harus terlebih dahulu minta persetujuan dari seluruh unsur masyarakat hukum adat termasuk Kerapatan Adat Nagari, kemudian apabila haknya berakhir, maka statusnya kembali menjadi hak Pengelolaan Nagari, demikian seterusnya.

✓ Dengan demikian Tanah Ulayat Nagari, yang telah dirubah statusnya menjadi Hak Pengelolaan atas nama Pemerintahan Nagari akan dapat menjadi modal yang besar yang akhirnya dapat menunjang Perekonomian Anak Nagari.

Dari uraian di atas maka prinsip yang harus dipegang adalah Tanah Ulayat Nagari hendaknya dapat dipertahankan keberadaannya, sekaligus juga dapat menjadi Modal Besar bagi masyarakat Hukum Adat dalam Nagari, walaupun diberikan dengan Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, semuanya itu tentu perlu pemikiran, yang menghendaki pembahasan secara yuridis, teknis maupun administrasi.

Pemikiran ini kiranya dapat bermanfaat guna pembuatan rancangan Peraturan Daerah untuk pengaturan dan pemanfaatan lebih lanjut mengenai Tanah Ulayat di Sumatera Barat.

Hal tersebut di atas adalah sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, di Provinsi Sumatera Barat telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, yang memfungsikan kembali Nagari sebagai unit Pemerintahan terendah di Provinsi Sumatera Barat. Dengan difungsikannya kembali nagari sebagai unit pemerintah terendah sebagaimana dimaksud di atas, maka seluruh Harta Kekayaan Nagari yang selama ini dikuasai oleh pihak lain perlu diserahkan kembali pengelolaan dan pemanfaatannya kepada Wali Nagari.

Menurut Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 26 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Harta Kekayaan Nagari dalam Provinsi Sumatera Barat. Dalam Bab II Pasal 2 Pemerintah Nagari merupakan sub sistim dari sistim penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga nagari memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Mengenai jenis dan pengelolaan harta kekayaan nagari (Bab III Pasal 3) Harta Kekayaan Nagari terdiri dari :

- a. Pasar Nagari
- b. Tanah lapang/tempat rekreasi nagari
- c. Balai, mesjid, dan atau Surau nagari
- d. Tanah, hutan, batang air, tebat, danau, dan atau laut yang menjadi ulayat nagari
- e. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum.
- f. Harta benda dan harta kekayaan lainnya.

Penyerahan harta kekayaan nagari yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) di atas secara teknis diatur oleh Pemerintah Kabupaten kecuali tanah ulayat nagari dan pasar nagari diatur tersendiri oleh Pemerintah Kabupaten sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan Pemerintah Propinsi. Mengenai tata cara pemanfaatan harta kekayaan nagari dan prosentase penggunaan masing-masing sektor diatur oleh pemerintah nagari sesuai dengan pedoman yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten kecuali masalah tanah ulayat nagari dan pasar nagari sebagaimana disebutkan pada Pasal 4 ayat (3) di atas.

Apabila kita perhatikan Keputusan Gubernur Sumatera Barat di atas serta Pasal 7 Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, Pasar Nagari dan Obyek Wisata/Rekreasi Nagari menjadi Harta Kekayaan Nagari. Sedangkan dalam Pasal 7 huruf d, tanah, hutan, batang air, tebat, danau, dan atau laut yang menjadi ulayat nagari. Dalam Pasal 8, Pemerintah Nagari berhak untuk mengelola/memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) untuk memperoleh pendapatan dan penerimaan Pemerintahan Nagari dari harta kekayaan nagari (ulayat nagari) tersebut. Akan tetapi mengenai pedoman pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 huruf d diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Propinsi.

Secara umum mengenai pemanfaatan tanah ulayat nagari di nagari Matur Mudiak berdasarkan wawancara dengan Wali Nagari Arjil S.T Sari Alam di nagari tersebut belum ada Pemerintahan Nagari mengelola sepenuhnya terhadap tanah ulayat nagari seperti tanah di Rimbo Kubuak seluas 200 Ha yang di huni lebih kurang

100 kepala keluarga. Pada tahun 1999 oleh pemerintah Rimbo Kubuak tersebut di jadikan daerah hutan lindung dengan program reboisasi yakni dengan ditanami pohon venus. Sekitar Juli-Agustus 2002 masyarakat mengklaim hutan lindung tersebut adalah tanah ulayat nagarinya. Masyarakat setempat mulai menanam tanaman coklat, mahoni, alpukat. Masalah tersebut sudah pernah dibahas oleh Pemerintah Daerah dengan masyarakat setempat akan tetapi sampai saat sekarang belum jelas apakah daerah Rimbo Kubuak itu hutan lindung atau tanah ulayat nagari. Wali Nagari Matur Mudiak tidak bisa berbuat apa-apa selagi tindakan masyarakat setempat menurutnya dengan menanam coklat mahoni, alpukat bisa menambah penghasilan dan sebagian dari hasil tersebut diberikan kepada Pemerintahan Nagari demi pembangunan nagari setempat.

Sedangkan di Nagari Lawang terdapat ulayat nagari seperti objek wisata Puncak Lawang dan menurut Wali Nagari Lawang U.D.T Simarajo N.P dari retribusi itu nagari tidak dapat apa-apa akan tetapi nagari hanya pernah diberikan Rp 2.950.000,- oleh pemerintah kabupaten dari dana pengembalian pajak yang sebelumnya pernah dipungut oleh pemerintah kabupaten dan ini diberikan rata kepada seluruh Pemerintahan Nagari yang ada di Kabupaten Agam walaupun di nagari tersebut tidak ada objek wisata. Selain ulayat Nagari Lawang di atas masih ada ulayat nagari yang lain seperti pasar. Mengenai status hukum pasar Nagari Lawang sampai saat ini Pemerintah Nagari Lawang juga masih menunggu rancangan Perda Kabupaten Agam mengenai pengelolaan pasar. Sementara ini dasar pengelolaan pasar oleh Pemerintahan Nagari tidak ada. Sedangkan Ketua Komisi Pasar saat ini adalah

Camat. Hal ini hanya berlaku bagi pasar nagari yang masih berhutang kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Agam. Sedangkan Pasar Nagari Lawang sudah terbebas dari hutang. Berarti pasar tersebut saat ini seharusnya pengelolaan pasar diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintahan Nagari. Hal ini sesuai dengan Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Pokok Nagari yakni Pasal 7 yang menyatakan Pasar Nagari adalah harta kekayaan nagari (ulayat nagari). Akan tetapi sampai saat ini mengenai Perda tentang Pengelolaan belum ada/sedang dibahas.

Sementara ini memang ada Pemerintahan Nagari mendapatkan Rp. 1.000.000,- per tahun dari pasar nagari tersebut. Hal ini berdasarkan Keputusan Komisi Pasar dengan pengurus pasar dua nagari (Nagari Lawang dan Nagari Lawang Tigo Balai).

Selain itu masih ada tanah ulayat Nagari Lawang yakni tanah kas desa (kolam, tambak ikan) dari pemerintahan desa lama yang belum diserahkan ke Pemerintahan Nagari. Hal ini telah diupayakan penyerahannya dengan difasilitator oleh Camat. Adapun langkah-langkah yang telah diambil yakni rapat koordinasi dengan Camat yang mana Camat memberikan saran agar Wali Nagari segera menyelesaikannya. Sedangkan Wali Nagari sulit untuk menyelesaikannya. Dengan alasan terdapat kekerabatan kekeluargaan yang begitu erat. Termasuk disini aset pemerintahan desa yang belum diserahkan ke Pemerintahan Nagari seperti motor roda dua 3 unit.

4.1.3. Masalah dan Hambatan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari

Tanah mempunyai arti penting yang sangat penting dan strategis bagi kehidupan dan penghidupan manusia, sehubungan dengan itu tanah diperlukan bagi individu/perorangan, kelompok-kelompok masyarakat bangsa dan negara secara bersamaan.

Menurut Hukum Adat Minangkabau mempunyai filosofi : "*adat basandi syara' basandi Kitabullah*". Dengan filosofi tersebut di atas, di Provinsi Sumatera Barat terdapat tanah yang tunduk kepada Hukum Adat, yang merupakan tanah ulayat.

Sebagai sesama pendatang utama kehidupan dan penghidupan para warga masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, tanah Ulayat bersama tersebut perlu dikelola dalam arti diatur peruntukannya, pengurusan dan penggunaannya.

Pengelolaan tersebut tentunya tidak dapat dilaksanakan oleh semua warga secara bersama-sama, maka untuk pengelolaan tersebut dilimpahkan dan ditugaskan pelaksanaannya sehari-hari kepada Ketua, atau para Tetua atau pimpinan masyarakat hukum adatnya.

Selanjutnya dalam pengelolaan/pemanfaatan tanah ulayat yang telah berlangsung selama ini dilakukan dengan cara penyerahan tanah ulayat oleh Ninik Mamak sebagai penguasa sesuai dengan tata cara adat yang berlaku : "*adat diisi limbago dituang*", disepakat oleh pihak yang akan memanfaatkan dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

✓ Sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari dan Surat Keputusan Gubernur No. 26 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Harta Kekayaan Nagari, secara tegas diberikan kewenangan Pemerintahan Nagari untuk mengelola dan memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) akan tetapi Pemerintahan Nagari belum mempunyai kewenangan sepenuhnya sampai sekarang untuk melakukan pemanfaatan dan pengelolaan terhadap harta kekayaan nagari tersebut karena Pemerintahan Nagari masih menunggu adanya Peraturan Daerah Kabupaten yang berpedoman pada Peraturan Daerah Provinsi yang sampai sekarang masih terjadi perdebatan hangat terhadap Raperda tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat. Seandainya Pemerintahan Nagari mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan terhadap harta kekayaan nagari (ulayat nagari) hendaknya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat harus secepatnya mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat tersebut sehingga Pemerintahan Nagari dapat melakukan pemanfaatan terhadap harta kekayaan nagari (ulayat nagari) serta adanya pendapatan asli nagari dari retribusi objek wisata dan pasar nagari yang nantinya berguna bagi kepentingan masyarakat nagari setempat.

Selain masalah dan hambatan secara yuridis belum ada peraturan yang mengatur tentang pengelolaan pemanfaatan tanah ulayat nagari masih ada masalah dan hambatan lain dalam rangka pengelolaan pemanfaatan tanah ulayat nagari yakni :

1. Tidak jelasnya batas ulayat nagari yang diserahkan oleh Ninik Mamak/Penghulu kepada perusahaan di lapangan sehingga terdapat tumpang tindih pengakuan terhadap tanah ulayat Nagari yang diserahkan.
Hal ini disebabkan karena sebelum tanah ulayat Nagari tersebut diserahkan kepada Pemerintah, tidak dilakukan penetapan batas dan luasnya secara akurat.
2. Dilepaskannya tanah ulayat Nagari menjadi tanah Negara pada proses perolehan tanah untuk perusahaan perkebunan, sehingga keberadaan tanah ulayat Nagari berubah menjadi tanah Negara. Hal ini disebabkan untuk memenuhi Pasal 28 ayat (1) UUPA yaitu "HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan Pertanian, Perikanan atau Peternakan".
3. Terdapatnya perbedaan yang prinsip terhadap tanah HGU yang berasal, dari tanah ulayat disaat berakhirnya jangka waktu HGU. Disatu pihak oleh masyarakat hukum adat Minangkabau HGU tersebut harus kembali menjadi tanah ulayat dengan berpedoman kepada prinsip hukum adat bahwa "*kabau pai, kubangan tingga*", sedangkan dilain pihak tanah ulayat Nagari tersebut telah diserahkan menjadi tanah negara melalui proses pelepasan hak, sehingga dengan berakhirnya HGU tersebut, tanah tersebut kembali menjadi tanah negara.
4. Belum adanya data yang lengkap dan akurat tentang keberadaan tanah ulayat, karena belum pernah dilakukan pengadministrasian, dan inventarisasi tanah ulayat di Sumatera Barat.

4.2. Pembahasan

4.2.1. Kewenangan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari

Lokasi penelitian ini lebih terfokus di Nagari Matur Mudiak dan Nagari Lawang, karena di dua nagari tersebut mempunyai obyek wisata yang terkenal dengan nama Embun Pagi dan Puncak Lawang. Selain obyek wisata di kedua nagari tersebut masih mempunyai pasar Nagari/Serikat. Di kedua tempat obyek wisata/pasar tersebut tanah ulayat nagari masih dimanfaatkan sampai sekarang. Hal inilah yang menjadi permasalahan pada penulisan tesis ini. Menurut Pasal 7 Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, Pasar Nagari dan Obyek Wisata/Rekreasi Nagari menjadi Harta Kekayaan Nagari. Sedangkan dalam Pasal 7 huruf d, tanah, hutan, batang air, tebat, danau, dan atau laut yang menjadi ulayat nagari. Dalam Pasal 8, Pemerintah Nagari berhak untuk mengelola/memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) untuk memperoleh pendapatan dan penerimaan Pemerintahan Nagari dari harta kekayaan nagari (ulayat nagari) tersebut. Akan tetapi mengenai pedoman pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 huruf d diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Provinsi yang sampai sekarang masih belum dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

Pemikiran lain yang patut dikembangkan sesuai dengan semangat kembali ke Pemerintahan Nagari adalah pemberian Hak Pengelolaan di atas Tanah Ulayat Nagari kepada Pemerintah Nagari. Hal ini dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang

berlaku (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional) No.9 tahun 1999.

Bahwa oleh karena Tanah Ulayat Nagari secara adat dikuasai oleh masyarakat Hukum Adat dalam Nagari, maka untuk pemberian haknya kepada Pemerintahan Nagari harus mendapat persetujuan dari Kerapatan Adat nagari, dan apabila Hak Pengelolaan dibebankan dengan hak lain misalnya Hak Guna Usaha, Hak Pakai harus terlebih minta persetujuan dari seluruh unsur masyarakat hukum adat termasuk Kerapatan Adat Nagari, kemudian apabila Haknya berakhir, maka statusnya kembali menjadi hak Pengelolaan Nagari, demikian seterusnya.

Dengan demikian Tanah Ulayat Nagari, yang telah dirobah statusnya menjadi Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Nagari akan dapat menjadi modal yang besar yang akhirnya dapat menunjang Perekonomian Anak Nagari.

Dari uraian di atas maka prinsip yang harus dipegang adalah Tanah Ulayat Nagari hendaknya dapat dipertahankan keberadaannya, sekaligus juga dapat menjadi Modal Besar bagi masyarakat Hukum Adat dalam Nagari, walaupun diberikan dengan Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, semuanya itu tentu perlu pemikiran yang menghendaki pembahasan secara yuridis, teknis maupun administrasi.

Pemikiran ini kiranya dapat bermanfaat guna pembuatan Rancangan Peraturan Daerah untuk pengaturan dan pemanfaatan lebih lanjut mengenai Tanah Ulayat di Sumatera Barat.

4.2.2. Masalah dan Hambatan Pemerintahan Nagari dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari

Keinginan masyarakat Sumatera Barat yang menghendaki kembali hidup bernagari harus terwadahi dengan segala keharusan yang menyertainya. Nagari sebagai pemerintahan terendah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selama ini terabaikan, dipandang efektif guna menciptakan ketahanan agama dan budaya yang berdasarkan : *Adat basandi syarak, Syarak basandi Kitabullah, Syarak angato Adat mamakai, Alam takambang jadi guru.*

Tidak terkecuali dengan tanah ulayat yang berada di nagari. Sudah datang saatnya dikelola oleh penguasa Nagari sebagai pemerintahan terendah melalui Lembaga Adat Nagari (LAN) baik ulayat kaum, ulayat suku dan ulayat nagari sendiri, dilaksanakan berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan kedudukan hukum yang seimbang tanpa ada tekanan dari pihak manapun. Kejadian yang demikian selama ini tidak pernah terjadi, sehingga timbul rasa ketidakpuasan dari masyarakat hukum adat di Nagari, yang telah memberikan pemanfaatan tanah ulayat mereka kepada pihak lain.

Musyawarah yang telah berurat berakar dalam masyarakat hukum adat Minangkabau, bila diikuti secara baik dalam memanfaatkan tanah ulayat, tentu akan meminimalkan kasus-kasus sengketa tanah ulayat yang ada dan yang akan ada.

Dari uraian di atas, maka prinsip yang harus dipegang adalah bahwa Tanah Ulayat supaya dipertahankan keberadaannya, sekaligus dapat menjadi modal besar

bagi masyarakat hukum adat di Nagari, sesuai dengan Perda Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000.

Mengenai permasalahan tentang pemanfaatan tanah ulayat, muncul silih berganti sebagai konsekuensi logis dari dinamika pembangunan yang terus berlangsung. Permasalahan yang relevan dan menarik untuk diketengahkan selain belum adanya peraturan daerah yang mengatur tentang pemanfaatan tanah ulayat yang nantinya memberikan kewenangan bagi Pemerintahan Nagari untuk mengelola harta kekayaan nagari (ulayat nagari) antara lain adalah menyangkut masalah batas tanah ulayat, pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum dan pemanfaatan tanah ulayat untuk keperluan investasi.

Mengenai batas ulayat nagari dan suku di lapangan pada umumnya dinyatakan dalam petatah dan petitih adat dengan tanda batas berupa tumbuh-tumbuhan serta kondisi alam yang cenderung berubah, sehingga secara konkrit sulit untuk ditunjukkan batasnya secara pasti di lapangan. Di samping itu para batas sepandan penguasa tanah ulayat cenderung pula tidak sepakat atas posisi batas tanah ulayat di lapangan, sehingga menjadi sengketa yang tidak kunjung dapat diselesaikan.

Dalam upaya untuk memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap objek tanah ulayat, kondisi demikian menjadi kendala tersendiri di dalam upaya pendaftaran tanah ulayat.

Dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan khususnya keperluan investasi dibidang perkebunan di Sumatera Barat, lebih banyak memanfaatkan tanah ulayat melalui cara pelepasan hak atas tanah ulayat sebagaimana dimaksud Pasal 4

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 dan Pasal 28 UUPA, karena Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan di atas tanah negara.

Jika diperhatikan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 bahwa untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan perjanjian penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu sehingga apabila tanah tersebut diterlantarkan maka Hak Guna Usaha dan Hak Pakai yang bersangkutan menjadi hapus, setelah itu penggunaan selanjutnya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Seiring dengan tuntutan reformasi, masyarakat hukum adat Minangkabau pada prinsipnya tidak melarang investor menanamkan investasinya dengan memanfaatkan tanah ulayat. Namun masyarakat menghendaki apabila tanah ulayat tersebut dimanfaatkan lagi, maka status tanahnya kembali menjadi tanah ulayat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sebagai realisasi adegium adat "*Kabau pai kubangan tingga*".

Keengganan masyarakat terhadap ketentuan Peraturan Pemerintahan Nomor 40 Tahun 1996 tersebut bahwa HGU dapat diberikan di atas tanah negara, sesungguhnya telah diantisipasi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tersebut. Namun demikian tentu saja secara yuridis, hal itu belum dapat diterima, sehingga hal itu menjadi masalah tersendiri bagi investor untuk menanamkan modalnya pada tanah-tanah ulayatnya.

Langkah antisipatif yang sangat berarti untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah adanya upaya merevisi Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut, yang secara substantif akan dapat menampung HGU di atas tanah ulayat, sekaligus mendukung dan memberikan jaminan kepada para investor dan penguasa tanah ulayat.

BAB V

PENUTUP

Setelah penulis menguraikan tesis ini dari Bab I sampai Bab IV, maka sampailah penulis pada akhir penulisan yakni memberikan suatu kesimpulan serta saran-saran.

5.1. Kesimpulan

1. Sebagai bentuk implementasi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di Provinsi Sumatera Barat telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, yang memfungsikan kembali Nagari sebagai unit Pemerintahan terendah di Propinsi Sumatera Barat. Dengan difungsikannya kembali nagari sebagai unit pemerintahan terendah sebagaimana dimaksud di atas, maka seluruh Harta Kekayaan Nagari yang selama ini dikuasai oleh pihak lain perlu diserahkan kembali pengelolaan dan pemanfaatannya kepada Wali Nagari.

Menurut Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 26 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Harta Kekayaan Nagari dalam Propinsi Sumatera Barat. Dalam Bab II Pasal 2 Pemerintah Nagari merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga nagari memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

Mengenai jenis dan pengelolaan harta kekayaan nagari (Bab III Pasal 3) Harta Kekayaan Nagari terdiri dari :

- g. Pasar Nagari
- h. Tanah lapang/tempat rekreasi nagari
- i. Balai, mesjid, dan atau Surau nagari
- j. Tanah, hutan, batang air, tebat, danau, dan atau laut yang menjadi ulayat nagari
- k. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum.
- l. Harta benda dan harta kekayaan lainnya.

Penyerahan harta kekayaan nagari yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) di atas secara teknis diatur oleh Pemerintah Kabupaten kecuali tanah ulayat nagari dan pasar nagari diatur tersendiri oleh Pemerintah Kabupaten sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan Pemerintah Propinsi. Mengenai tata cara pemanfaatan harta kekayaan nagari dan prosentase penggunaan masing-masing sektor diatur oleh Pemerintah Nagari sesuai dengan pedoman yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten kecuali masalah tanah ulayat nagari dan pasar nagari sebagaimana disebutkan pada Pasal 4 ayat (3) di atas.

Apabila kita perhatikan Keputusan Gubernur Sumatera Barat di atas serta Pasal 7 Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, Pasar Nagari dan Obyek Wisata/Rekreasi Nagari menjadi Harta Kekayaan Nagari. Sedangkan dalam Pasal 7 huruf d, tanah, hutan, batang air, tebat, danau, dan atau laut yang menjadi ulayat nagari. Dalam Pasal 8, Pemerintahan Nagari berhak untuk mengelola/memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) untuk memperoleh pendapatan dan penerimaan

Nagari dari harta kekayaan nagari (ulayat nagari) tersebut. Akan tetapi mengenai pedoman pengelolaan dan pemanfaatan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 7 huruf d diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Propinsi yang mana sampai saat ini belum ada dikeluarkan oleh pemerintah provinsi Sumatera Barat.

2. Sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari dan Surat Keputusan Gubernur No. 26 Tahun 2003 tentang Pedoman Pengelolaan dan Pemanfaatan Harta Kekayaan Nagari, secara tegas diberikan kewenangan Pemerintahan Nagari untuk mengelola dan memanfaatkan harta kekayaan nagari (ulayat nagari) akan tetapi Pemerintahan Nagari belum mempunyai kewenangan sepenuhnya sampai sekarang untuk melakukan pemanfaatan dan pengelolaan terhadap harta kekayaan nagari tersebut karena Pemerintahan Nagari masih menunggu adanya Peraturan Daerah Kabupaten yang berpedoman pada Peraturan Daerah Propinsi yang sampai sekarang masih terjadi perdebatan hangat terhadap Raperda tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat. Seandainya Pemerintahan Nagari mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan terhadap harta kekayaan nagari (ulayat nagari) hendaknya Pemerintah Propinsi Sumatera Barat harus secepatnya mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat tersebut sehingga Pemerintahan Nagari dapat melakukan pemanfaatan terhadap harta kekayaan nagari (ulayat nagari) serta adanya pendapatan asli nagari dari retribusi objek wisata dan pasar nagari yang nantinya berguna bagi kepentingan masyarakat nagari setempat.

Selain masalah dan hambatan secara yuridis belum pada peraturan yang mengatur tentang pengelolaan pemanfaatan tanah ulayat nagari masih ada masalah dan hambatan lain dalam rangka pengelolaan pemanfaatan tanah ulayat nagari yakni :

- Tidak jelasnya batas ulayat nagari yang diserahkan oleh Ninik Mamak/Penghulu kepada perusahaan di lapangan sehingga terdapat tumpang tindih pengakuan terhadap tanah ulayat Nagari yang diserahkan.
Hal ini disebabkan karena sebelum tanah ulayat Nagari tersebut diserahkan kepada Pemerintah, tidak dilakukan penetapan batas dan luasnya secara akurat.
- Dilepaskannya tanah ulayat Nagari menjadi tanah Negara pada proses perolehan tanah untuk perusahaan perkebunan, sehingga keberadaan tanah ulayat Nagari berubah menjadi tanah Negara. Hal ini disebabkan untuk memenuhi Pasal 28 ayat (1) UUPA yaitu "HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan Pertanian, Perikanan atau Peternakan".
- Terdapatnya perbedaan yang prinsip terhadap tanah HGU yang berasal, dari tanah ulayat disaat berakhirnya jangka waktu HGU. Disatu pihak oleh masyarakat hukum adat Minangkabau HGU tersebut harus kembali menjadi tanah ulayat dengan berpedoman kepada prinsip hukum adat bahwa "*kabau pai, kubangan tingga*", sedangkan dilain pihak tanah ulayat Nagari tersebut

telah diserahkan menjadi tanah negara melalui proses pelepasan hak, sehingga dengan berakhirnya HGU tersebut, tanah tersebut kembali menjadi tanah negara.

- Belum adanya data yang lengkap dan akurat tentang keberadaan tanah ulayat, karena belum pernah dilakukan pengadministrasian, dan inventarisasi tanah ulayat di Sumatera Barat.

5.2. Saran-saran

1. Disarankan agar dalam waktu yang secepatnya Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat akan dapat terwujud menjadi Peraturan Daerah yang aspiratif. Hal ini sejalan dengan semangat kembali kepada Pemerintah Nagari, sekaligus agar Tanah Ulayat Nagari dapat bermanfaat dan menjadi modal dasar untuk Anak Nagari maka Tanah Ulayat Nagari dirubah statusnya menjadi Hak Pengelolaan atas Nama Nagari atas persetujuan Kerapatan Adat Nagari, dan apabila hak pengelolaan tersebut dibebankan dengan hak lain (Hak Guna Usaha, Hak Pakai) haruslah mendapat persetujuan dari seluruh unsur masyarakat hukum dalam Nagari dan Kerapatan Adat Nagari.
2. Agar proses perolehan tanah untuk Perusahaan Perkebunan yang berasal dari tanah ulayat, tidak melalui "Pelepasan Hak" seperti dilakukan selama ini, tetapi melalui "perjanjian penyerahan penggunaan tanah" untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu habis atau sesudah tanah tersebut tidak

dipergunakan lagi atau ditelantarkan, HGU atau Hak Pakai atas nama Perusahaan hapus dan tanah kembali menjadi tanah ulayat. Serta terhadap tanah ulayat yang telah dilepaskan menjadi tanah negara dan pada saat ini sudah ada HGU, disarankan agar perlu dilakukan upaya pemanfaatannya dengan memperhatikan kepentingan semua pihak, yaitu perusahaan yang sudah memanfaatkan tanah ulayat dengan HGU, masyarakat hukum adat setempat dan Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Bachri, Saiful. 1986. *Eksistensi Hak Ulayat Setelah Berlakunya UUPA di Sumatera Barat*, Disertasi, USU, Medan.
- Boerhan, Boerma & Salim, Mahjuddin. 1972. *Tanah Ulayat Dalam Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Faisal, Sanafiah. 1990. *Peneliti Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasinya*. Yasah Asuh. Malang.
- Gautama, S. 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (Cetakan Kesembilan Edisi Revisi)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial Ekonomi*. dalam *Politik Hukum Menuju Satu Hukum Nasional*, Alumni Bandung.
- Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau Sumatera Barat, *Bunga Rampai Pengetahuan Adat Minangkabau*, Yayasan Sako Batuah, Padang, 2000.
- Materi Pelatihan Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*. 2002. LKAAM Sumatera Barat.
- Navis, A.A. 1984. *Alam Takambang Jadi Guru, Adat dan Kebudayaan Minangkabau*, Grafitti, Jakarta.
- Narullah, Dt. Parpatiah Nan Tuo. 1999. *Tanah Ulayat Menurut Pelajaran Adat Minangkabau*, Yayasan Sako Batuah LKAAM Sumatera Barat, Padang.
- S, Nasution. 1992. *Metode Penelitian Kualitatif*. Tarsito. Bandung.
- Sudiyat, Imam. 1982. *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*. Liberty. Yogyakarta.
- Soetikinjo, Iman. 1983. *Politik Agraria Nasional*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

Soemardjono, Maria S. 1982. *Puspita Serangkum Aneka Masalah Agraria*. Andi Offset. Yogyakarta.

Soemitro, Roni Hanitijo. 1999. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

Thalib, Sajuti. 1985. *Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*. Bina Aksara. Bandung.

B. Makalah

Basri Durin, Hasan. 2000. *Tanah Ulayat Dalam Problematik Pembangunan*, Makalah, Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah Dalam Pembangunan Sumatera Barat.

Jafri, H. Dt. Bandaro Lubuak Sati. 2000. *Konsep Dan Filosofi Adat Basandi Syara', Syarat' Basandi Kitabullah Serta Relevansinya Dalam Pembangunan Sumatera Barat*, Makalah, Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah Dalam Pembangunan Sumatera Barat.

Martius, Endry. 2000. *Ketegangan Adat – Agama dan Keniscayaan Pembelajaran Masyarakat Minangkabau*, Makalah, Seminar Rektualisasi Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah Dalam Pembangunan Sumatera Barat

C. Undang-Undang/Peraturan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Keppres. No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Permenag. No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Tanah Ulayat.

Perda. Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari.

Perda. Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.